



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12 place du Panthéon • 75005 Paris

N°1/publié le 17 déc. 2022

Auteur(e)s du questionnaire

Virginie DONIER

Professeure de droit public
à l'université de Toulon
virginie.donier@gmail.com

Magali DREYFUS

Chargée de recherche CNRS à
l'université de Lille
magali.dreyfus@univ-lille.fr

Martine LONG

Maître de conférences (HDR)
de droit public à l'université
d'Angers
martine.long@univ-angers.fr

Gérald ORANGE

Professeur (ém.) de sciences de
gestion à l'université de Rouen
gerald.orange@wanadoo.fr

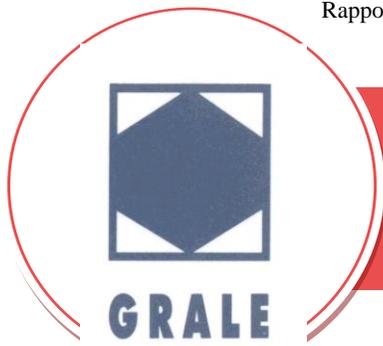
ENTRETIENS, TÉMOIGNAGES

Dans son rapport du 21 septembre 2022, l'Inspection générale de l'administration (IGA) a dressé un bilan critique des communes nouvelles. Pour commenter et réagir aux analyses émises dans ce rapport, le Grale a réalisé une interview croisée de Françoise Gatel, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, Présidente de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et de Bruno Acar, Inspecteur général de l'administration et co-auteur du rapport précité.

Rapport de l'IGA : « Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines », par Bruno ACAR, Patrick REIX, Virginie GIUDICI, sept. 2022

La loi du 16 décembre 2010 met en avant, afin de relancer les projets de fusion de communes, le statut de communes nouvelles, ce dernier ne prendra véritablement son essor qu'avec l'accompagnement financier prévu dans le cadre de la loi du 16 mars 2015. Par ailleurs, la loi du 1^{er} août 2019 avec le concept de communes/communautés tend à permettre une dérogation à la règle de l'obligation pour toute commune d'être rattachée à une structure intercommunale à fiscalité propre dans le cas de la création d'une commune nouvelle ayant le périmètre d'un EPCI.

Alors même que le concept de commune nouvelle a connu un certain engouement notamment dans le nord-ouest de la France, le rapport met en avant un bilan décevant et un certain nombre d'impensés qui nous amènent à quelques questions.



CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe

Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12 place du Panthéon • 75005 Paris

QUESTIONS À M. BRUNO ACAR, INSPECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1. Le rapport est relativement critique à l'égard du cadre législatif de création des communes nouvelles, notamment en lien avec celui de l'intercommunalité. Quelle est votre position ?

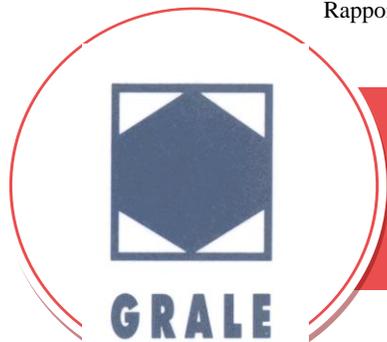
B. ACAR. Le rapport réalisé avec mes deux collègues Patrick Reix et Virginie Giudici souligne que le cadre juridique régissant les communes nouvelles offre aux élus locaux un réel espace de liberté pour faire évoluer l'organisation de leur territoire et un droit souple pour faire des choix. Les rapporteurs sont convaincus de la pertinence de ce dispositif heureusement complété par la création en 2019 de la commune-communauté. Les recommandations formulées visent à redonner toute leur place aux communes nouvelles dans le paysage institutionnel local.

Nous soulignons, toutefois, que la promotion de l'intercommunalité a fortement mobilisé le législateur au cours des dernières années et éclipsé les réflexions sur la commune elle-même. Le redécoupage des intercommunalités a, de fait, été largement déconnecté des évolutions du fait communal. Si la loi « NOTRe » prévoyait que parmi les orientations à prendre dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale devaient figurer les délibérations portant création des communes nouvelles, cette référence a eu peu d'impact pratique. C'est la déconnexion entre les deux approches du bloc local qui nous paraît poser problème.

2. Le rapport met en avant que, finalement, ce mouvement de création de communes nouvelles a été voulu par les élus, notamment au travers de l'évolution du positionnement de l'AMF. Partagez-vous ce point de vue d'un élan porté essentiellement par les élus locaux et pas forcément par un volontarisme gouvernemental ? Le succès ne serait-il pas dû avant tout à l'incitation financière ?

B. ACAR. La commune nouvelle est un dispositif d'origine essentiellement parlementaire dont la réussite est directement liée à la mobilisation des élus locaux et de leurs représentants. Si les incitations financières ont pu lever les dernières réserves de certaines communes pour s'engager dans cette voie, il ne s'agit pas, dans la plupart des cas d'un mariage de raison, mais bien d'un *affectio societatis* guidé comme le montre l'analyse des chartes qui définissent les principes fondateurs de la nouvelle collectivité, par plusieurs considérations : préservation de l'identité locale par une meilleure représentation du territoire et de ses habitants, maintien des





CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe

Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12 place du Panthéon • 75005 Paris

services publics de proximité et accompagnement des dynamiques territoriales, gestion optimisée par une rationalisation des moyens.

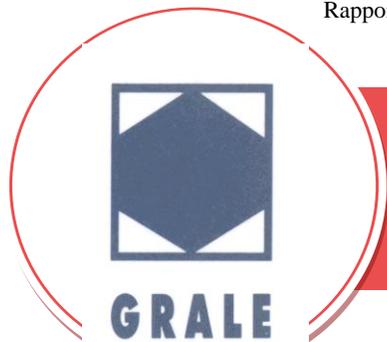
L'État a accompagné le développement des communes nouvelles notamment par des incitations financières, mais n'a jamais été le moteur de cette dynamique. La mission plaide pour une évolution des modalités d'intervention de celui-ci dans le sens d'une plus grande modularité de façon à mieux prendre en compte les spécificités des communes concernées et l'ambition des projets de regroupements.

3. Le rapport propose d'inverser la logique en donnant la main au président du conseil départemental dans le cadre d'un dialogue territorial sur les modalités les plus adéquates d'organisation territoriale. Cette proposition ne comporte-t-elle pas des dangers ?

B. ACAR. Les recommandations de la mission sont guidées par un constat et une conviction : la dynamique des communes nouvelles est aujourd'hui interrompue et on ne sent pas de réel frémissement dans les territoires qui aspirent d'abord à stabiliser un paysage intercommunal qui n'a pas achevé sa mue ; l'absence de dynamique constatée est liée à des raisons moins conjoncturelles (crise sanitaire, élections municipales de 2020) que structurelles. Ces dernières sont, pour la mission, moins liées à la réduction des avantages financiers et à des effets de seuils (même si ces facteurs peuvent avoir joué un rôle), qu'à une organisation du bloc local qu'il convient de revisiter.

À cet effet, la mission est convaincue qu'une dynamique peut être relancée à la condition qu'il soit laissé aux collectivités et non à l'État le soin de définir l'organisation du bloc local la mieux adaptée à leurs caractéristiques. Il ne s'agit pas de donner la main au président de département pour imposer aux communes une recomposition dans le cadre d'un nouveau schéma départemental de l'intercommunalité dont elles ne voudraient pas, mais d'organiser au niveau départemental et entre élus une réflexion sur l'organisation du bloc local la mieux adaptée à leurs territoires laquelle ne peut se résumer à l'addition de projets locaux plus ou moins pertinents. Le cadre départemental nous a paru le plus adapté pour mener cette réflexion et ce débat sur la structuration du bloc local : le périmètre des communes nouvelles est très imprégné des anciens découpages cantonaux, le schéma d'accessibilité des services au public, problématique essentielle pour conforter cette dynamique, est prévu au niveau départemental, le département est l'échelon des solidarités territoriales et peut s'appuyer sur des élus proches du terrain et un maillage dense des services départementaux sur le territoire.





CENTRE DE RESSOURCES

Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe

Univ. Paris-I - Panthéon Sorbonne • bur. 417 • 12 place du Panthéon • 75005 Paris

Nous avons proposé de substituer à la commission départementale de coopération intercommunale une commission départementale de coopération territoriale animée par le président de département (et non le préfet) et associant l'ensemble des représentants des communes et intercommunalités qui aurait pour vocation d'analyser les avantages et les inconvénients des différents outils de coopération dont les communes nouvelles. Celle-ci pourrait présenter un certain nombre d'orientations qui n'auraient pas de caractère prescriptif et ne se concrétiseraient que si les maires concernés s'en saisissaient, mais pourraient donner des perspectives et relancer une dynamique qui ne doit pas être dissociée de celle de l'intercommunalité.

En fait, la logique de ces recommandations est de confier aux élus locaux la relance d'une démarche qui est d'abord la leur et doit mieux s'adapter aux territoires vécus. Il s'agit de s'émanciper d'une approche qui voit dans la commune nouvelle une machine de guerre contre l'intercommunalité ou l'aboutissement naturel de celle-ci pour faire de ce dispositif le vecteur du ciment communautaire. La commune-communauté nous a paru un outil particulièrement adapté à cette recomposition.

4. Le rapport n'en fait pas mention, mais la création des communes nouvelles permet des mouvements bénéfiques pour les personnels sur les volets « mobilité » et « évolution de carrière ». Qu'en pensez-vous ?

B. ACAR. La plupart des collectivités et notamment les petites communes sont confrontées à des difficultés de recrutement (en Nouvelle-Aquitaine, 38 % des recrutements de secrétaire de mairie n'ont pu aboutir faute de candidatures). Ce contexte peut inciter à la création de communes nouvelles et, effectivement, générer des opportunités en termes de mobilité ou de gestion des carrières pour les agents travaillant dans les collectivités les plus importantes.

La mission souligne toutefois, aussi, sur la base de plusieurs rencontres avec des centres de gestion, que la question des ressources humaines a été mal anticipée et a pu générer des tensions et surcoûts liés à la mise en place d'un encadrement intermédiaire introduisant un échelon hiérarchique supplémentaire, la modification des conditions de travail liée à l'élargissement des heures d'ouverture au public, la fermeture de certains sites, la spécialisation des fonctions...

Voir le [Centre de ressources](#) du GRALE.



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 07 83 87



<https://gis-grale.fr>

Bruno ACAR



Bruno ACAR

Bruno ACAR (65 ans) est Inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur, officier de l'ordre national du mérite, ancien élève de l'ENA (promotion Condorcet) et de l'IEP de Paris.

À l'issue de quelques années au ministère du Travail (Direction des Relations du travail), il a fait l'essentiel de sa carrière en collectivités territoriales (en Île-de-France, Provence-Alpes - Côte d'Azur, Bretagne) au sein desquelles il a exercé les fonctions de Directeur général des services tant en Région (DGA puis DGS de PACA, de 1998 à 2010), qu'en Département (DGS du Finistère 2011-2015). Il a été membre de l'équipe de direction générale de l'Institut de recherche pour le développement (IRD, ex-ORSTOM, de 2015 à 2016).

Depuis sa réintégration à l'IGA en 2017, il a réalisé divers rapports sur l'action publique locale :

- « Bilan des communes nouvelles », 2022.
- « L'ANCT, l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires », 2021.
- « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », 2021.
- « L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales », 2020.
- « Les régions et la connaissance du territoire », 2020.
- « La formation des élus locaux », 2020.
- « L'évaluation de la mise en œuvre de la GEMAPI », 2019.
- « Les nouveaux outils de la coopération territoriale, délégations de compétences et CTAP », 2017.
- « La voirie des collectivités territoriales », 2017.

Il est aujourd'hui copilote du groupe référent « Collectivités et territoires » de l'IGA qui rassemble tous les membres du service intéressés par l'action publique territoriale (anciens préfets, ex-DGS de collectivités, ex-directeurs d'administration centrale), membre du conseil scientifique du GRALE (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) et coanimateur du groupe « Évaluation des politiques territoriales » de la SFE.

Publications récentes

- B. ACAR, « L'État départemental au cœur de la gestion de la crise sanitaire », *RDSS* mai-juin 2022.
- B. ACAR « Les maires face à l'évolution des enjeux de l'action publique locale », in N. KADA et de H. WOLLMANN (dir.), collectif GRALE, *Droit et Gestion des collectivités locales 2020 « Le Retour des maires »*, Le Moniteur, oct. 2020.
- B. ACAR, « L'État, un impensé de la réflexion sur l'organisation territoriale ? » in, *Les Nouveaux équilibres de l'action publique territoriale*, Berger-Levrault, 2019.