



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°2/publié le 3 janv. 2023

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.



grale@univ.paris1.fr



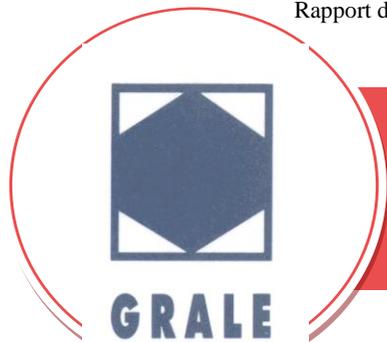
[@g_grale](https://twitter.com/g_grale)



33(0)1 44 07 83 87



<https://gis-grale.fr>



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

INTERVIEW DE MME FRANÇOISE GATEL, EN RÉPONSE AU RAPPORT DE L'IGA SUR LES COMMUNES NOUVELLES

M^{me} Françoise GATEL est Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, Membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, Présidente de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

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 ?

F. GATEL. Le rapport de l'IGA sur les communes nouvelles mérite attention car il procède de l'intérêt de l'évaluation trop peu pratiquée dans notre pays. Si le rapport reconnaît leur pertinence, son regard clinique contraste quelque peu avec l'esprit de cette innovation territoriale qui ne peut être décrétée, mais doit être portée librement par des élus et fédérer une communauté de citoyens, d'acteurs économiques et associatifs autour d'un projet de territoire partagé.

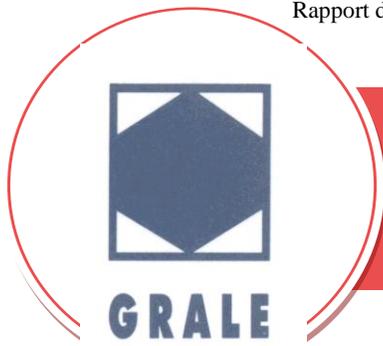
Force est de constater que cette liberté d'initiative locale rendue possible en 2010, a été totalement ignorée par la loi NOTRe qui a imposé de manière autoritaire une refonte territoriale à partir de la seule recomposition des intercommunalités sur un principe simpliste qui considère que l'efficacité de l'action publique repose sur une norme : celle de la taille et du nombre d'habitants.

Sans vision, sans reconnaissance de la capacité des élus à « inventer eux-mêmes des possibles » pour l'avenir de leurs territoires, la loi NOTRe est un exemple de l'indigence de la verticalité ignorante de la réalité et de la diversité des territoires, fruits de l'histoire, de la culture locale et de l'attachement de nos concitoyens à la commune.

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 ?

F. GATEL. La commune nouvelle est l'affirmation de l'importance du fait communal, facteur de cohésion sociale et incarnation de la République de la





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

proximité. Mais la proximité ne vaut que si elle s'accompagne d'efficacité. Parce que le monde bouge, parce que la société se fragilise, un sentiment d'abandon ou de déclin gagne les territoires. Seules des communes fortes et vivantes permettront de consolider le socle républicain et de répondre aux aspirations de nos concitoyens. C'est cette conviction et cette espérance qu'ont portées avec détermination les élus locaux avec l'Association des maires de France dans la loi de 2015 sur les communes nouvelles qui a suscité un véritable élan.

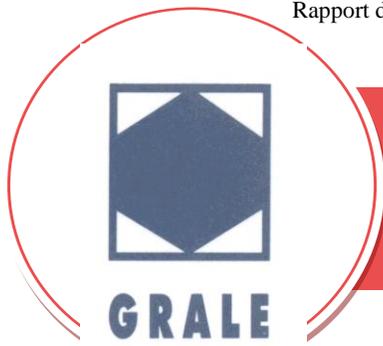
En effet à ce jour 2 536 communes ont librement décidé de se regrouper. Les élus locaux ont ainsi prouvé leur capacité à inventer un avenir pour leurs territoires, en entreprenant ce que dans un rapport de la délégation aux collectivités et à la décentralisation du Sénat nous avons, avec mon collègue Christian Manable, appelé « Une révolution silencieuse porteuse d'une promesse d'avenir ». Quand l'État, lui, pratique avec une certaine addiction la norme et l'uniformité, les élus locaux cultivent l'innovation empreinte d'une vision. Élus pour gérer, ils savent aussi emprunter avec courage des chemins nouveaux. J'aime à citer cette phrase du poète Lamartine, que j'ai souvent utilisée lors de la création de la commune nouvelle de Châteaugiron dont j'ai eu le bonheur d'être le maire : « Je lis dans l'avenir la raison du présent ».

L'État a plus constaté et acté la création de communes nouvelles qu'il ne l'a voulue et promue. S'il a accompagné leur création par un bonus de dotation temporaire, il n'a pas manifesté d'intérêt particulier pour cette pépite de liberté législative qu'il n'a d'ailleurs pas stabilisé dans la durée. L'incitation financière a sans aucun doute contribué au mouvement de création de communes nouvelles dans un moment où, entre 2015 et 2017, les dotations de l'État baissaient de 30 %. Mais comme il est vrai que l'argent ne fait pas le bonheur, la réussite de la commune nouvelle réside dans la qualité du projet, la capacité à fédérer citoyens, acteurs économiques et associatifs et les personnels municipaux, à convaincre qu'ensemble on ira plus loin, un mariage de raison et d'affection, en quelque sorte.

L'écoute attentive et positive du gouvernement aux propositions sur les communes nouvelles portées au Sénat par plusieurs groupes politiques lors du débat sur le projet de loi de finances 2023, montre que l'État a, aujourd'hui, un regard plus bienveillant et positif sur le sujet. Le gouvernement a d'ailleurs engagé une réflexion concertée qui devrait permettre d'élaborer des propositions au cours de l'année 2023. L'enjeu est d'importance face à la fragilité de l'engagement citoyen : en 2014, 80 communes n'avaient pas de candidats aux élections municipales, en 2020, elles étaient 110.

Cette écoute mérite d'être saluée comme une concrétisation de la volonté affirmée par le Président de la République de laisser plus d'espace aux initiatives locales. La réussite des communes nouvelles est la preuve que la liberté va de pair avec la





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

responsabilité. Les élus locaux le savent, ils ne sont pas des aventuriers hasardeux, ils sont conscients de leur obligation de réussir et la sanction des électeurs devrait sécuriser tous ceux qui doutent encore de la capacité de ces élus locaux.

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 ?

F. GATEL. Le rapport de l'IGA invite, à raison, à la relance du mouvement de création de communes nouvelles. Le début du mandat municipal de 2020, bouleversé par le contexte particulier des élections en raison de la crise sanitaire, l'engagement total des élus dans la gestion quotidienne de cette crise et aujourd'hui les difficultés financières qui accompagnent la crise énergétique laissent peu de place à la prospective. Mais chacun sait aussi que les difficultés amènent à se projeter, aussi faciliter et accompagner les élus tentés par la création d'une commune nouvelle est une nécessité.

La relance du mouvement suppose, toutefois, plusieurs conditions. Une volonté affirmée de l'État de soutenir les projets par :

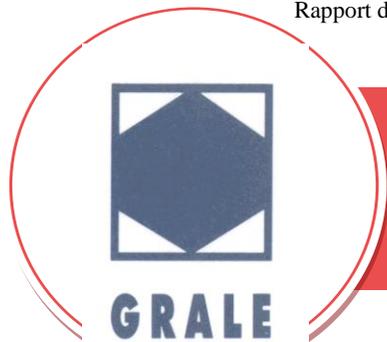
- Un accompagnement au plus près des territoires dans la réflexion sur les impacts juridiques, fiscaux, les obligations qui naissent du franchissement de seuils de populations.
- Un engagement sur les garanties financières.
- Un assouplissement dans la mise en œuvre de certaines obligations.
- La diffusion d'exemples de réussites complétant l'accompagnement remarquable réalisé par l'association des maires de France.

L'État doit quitter pour cela la posture attentiste ou de simple observateur pour assumer le rôle de partenaire des collectivités et de leurs initiatives.

La création et l'animation de réseaux territoriaux des communes nouvelles permettent aux élus d'échanger, de partager des expériences, des interrogations et aussi de les rassurer dans la conduite de leurs projets.

L'idée de conférer aux départements une réflexion sur l'organisation territoriale me paraît être une étrange incongruité contraire au principe de libre administration des collectivités et peu opérante. En effet, l'idée d'une conférence territoriale ressemble fort à une CDCI dont la neutralité a été souvent remise en question, on a pu y constater ici ou là des ententes politiques, des déséquilibres entre territoires membres de la CDCI. Même si l'avis de cette conférence « territoriale » est purement





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

consultatif, il aurait un écho puissant, parfois utilisé pour des fins de déstabilisation d'une équipe municipale. Quel avis pourrait formuler une telle commission si certains représentants de territoires ne souhaitent pas y participer ?

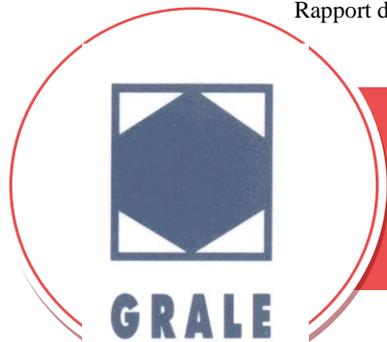
La réussite de la commune nouvelle repose en effet sur la liberté des seuls élus, qui sont responsables devant leurs électeurs du destin de leurs communes. Elle émane d'une logique d'un bassin de vie, de la fédération de tous les membres des conseils municipaux, de l'envie de construire un avenir partagé à partir d'un *affectio societatis* qui seul forge la solidité d'un projet. Si les élus peuvent vouloir être accompagnés, ils ne doivent pas se retrouver contraints par des personnes extérieures qui penseraient ce qui est bien pour des territoires où ils ne sont pas élus, reproduisant ainsi ce qu'on reproche trop souvent à l'État.

Le rapport laisse penser par ailleurs qu'une commune nouvelle pourrait se construire par défiance à l'intercommunalité. Cela a pu arriver lors de la création « forcée » de grandes intercommunalités qui déséquilibraient le rapport entre les communes, ou conduisaient à la reprise par les communes de compétences précédemment exercées par de petites communautés de communes.

À raison, le rapport évoque les deux pièces du bloc local : la commune et l'intercommunalité. L'une ne va pas sans l'autre. L'intercommunalité a largement contribué à consolider l'espace rural et à donner de la puissance aux grandes villes avec les métropoles. Mais elles ne se confondent pas, l'une est une collectivité, la seconde, un espace de coopération. Et il est fort dommage que la loi NOTRe, qui entendait refonder l'organisation territoriale, ait totalement négligé et même oublié les communes nouvelles. Le gouvernement de l'époque a lui-même avoué, sans le dire, l'erreur de l'uniformité de taille des intercommunalités en instaurant de multiples exceptions à la taille de 15 000 habitants.

La réalité des territoires ne peut pas s'enfermer dans un périmètre administratif, elle obéit à des logiques géographiques, historiques, culturelles constitutives de bassins de vie et d'habitudes de coopération. L'obligation de rejoindre une intercommunalité, pour toute commune, a contribué à freiner le désir de commune nouvelle, alors même que certaines intercommunalités à la forte culture coopérative ou très intégrées auraient pu le souhaiter. En effet, nouvelle absurdité de notre merveilleux pays, parfois nommé à raison « Absurdistan », si toutes les communes d'une même intercommunalité décidaient de créer une commune nouvelle, elles avaient l'obligation de rejoindre une autre intercommunalité, alors même que leur intercommunalité initiale répondait à tous les critères de la loi. La loi de 2019 sur les communes nouvelles est venue corriger l'oubli de la loi NOTRe en permettant la création de communes communautés qui constitue une nouvelle étape de l'intercommunalité.





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

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 ?

F. GATEL. Beaucoup de communes, et particulièrement les plus petites peinent à recruter soit parce qu'elles ne peuvent proposer que des temps partiels, soit en raison de l'attractivité du contexte d'emploi dans des intercommunalités ou des grandes villes qui offrent des perspectives d'évolution et un cadre de travail correspondant plus aux aspirations d'aujourd'hui.

Le sujet est si préoccupant que la délégation aux collectivités et à la décentralisation y consacrerait un rapport en 2023 avec un regard particulier sur le métier de secrétaire de mairie, particulièrement touché.

Poste clef dans une commune, particulièrement dans les plus petites où il est parfois le seul poste administratif, cette fonction est souvent exercée à temps très partiel, parfois dans plusieurs communes et doit faire face à la diversité et à la complexité de tous les sujets, sans appuis ni ressources.

La commune nouvelle permet de répondre à cette difficulté de recrutement en confortant et structurant l'organisation administrative et technique, en offrant un contexte d'évolution et de spécialisation, un travail en équipe plus stimulant.

L'optimisation de l'organisation dans une commune nouvelle n'est ni spontanée ni immédiate. Le statut de la fonction publique préserve le cadre d'emploi des personnels, aussi peut-il y avoir dans un premier temps des doublons.

Mais la gestion du personnel, de sa carrière est un facteur clef de la réussite de la commune nouvelle.

Aussi, la conduite du projet de commune nouvelle doit associer pleinement l'ensemble des personnels concernés à la réflexion pour rassurer, accompagner le changement.

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



grale@univ.paris1.fr



@g_grale



33(0)1 44 07 83 87



<https://gis-grale.fr>