



## La Commune Nouvelle : Pour quoi faire ? Comment faire ?

---

"Chaque génération, sans doute, se croit vouée à refaire le monde.  
La mienne sait pourtant qu'elle ne le refera pas.  
Mais sa tâche est peut-être plus grande.  
Elle consiste à empêcher que le monde se défasse"

Albert CAMUS

JUIN 2016

## Membres du Groupe de Travail :

Michel BADY

Philippe BERLIOZ

Marie-Liane DESCHIZEAUX

Nathalie DUMONT-MOLLARD

Rosemonde GARDE-SCARSINI

Claudie GICQUEL

Jean-Loup GRENIER

Gérard JACOLIN

Michele LAGANT

Bernard LEGRAND

Michel MENU

Marc PIOTIN

Isabelle RONDELET

## **Introduction**

### **Première partie : éléments stratégiques**

#### **I. Pertinence des Communes Nouvelles**

- A) Une politique de territoire sur un bassin de vie cohérent
- B) Mutualisation ou Commune Nouvelle ?
- C) Rééquilibrage des forces d'influences
- D) Un meilleur éclairage technique pour les décisions politiques ?
- E) Moins d'élus, mais avec des compétences plus adaptées

#### **II. Les freins au changement**

- A) Les élus
  - 1. *Un saut dans l'inconnu*
  - 2. *Un renoncement à une vision ?*
- B) Les Agents territoriaux
  - 1. *Le statut*
  - 2. *L'évolution professionnelle*
- C) Les citoyens
  - 1. *Dimension psychologique et historique*
  - 2. *Perte du lien direct et pratique avec les élus de proximité*
  - 3. *Fiscalité locale*
  - 4. *Qualité des finances et de la gestion*
  - 5. *Les associations*

### **Deuxième partie : éléments opérationnels**

#### **I. Une analyse objective des enjeux**

- A) Les critères de choix
- B) Se regrouper avec qui ?

#### **II. Les gains attendus : efficacité, cohérence**

- A) Une harmonisation du coût des services pour une équité sociale et fiscale.
- B) Renforcement des compétences des agents territoriaux et du niveau de service
- C) Optimisation des moyens

### **Troisième partie : Gouvernance du changement et de la pérennité**

#### **I. Le changement crée des opportunités...**

- A) Une démarche pédagogique sur l'intérêt général et les projets
- B) Information, consultation, concertation, referendum ?

#### **II ... et peut initier une démocratie participative pérenne**

### **Conclusion**

# Introduction

A peine constitué, le Conseil de Développement du Pays Voironnais, à l'instar de beaucoup d'élus municipaux, a été surpris de l'ouverture apportée par la loi NOTRe<sup>1</sup> pour les rapprochements de communes. L'intention du législateur s'était déjà exprimée à plusieurs reprises depuis quelques décennies, mais jamais avec beaucoup de résultats concrets.

Ici, l'argument économique de la diminution des dotations a été suffisamment fort pour que plusieurs communes envisagent sérieusement un regroupement avec des voisines. Cet élan constaté ici ou là, a suscité une auto-saisine du Conseil de Développement, interpellé également par le petit nombre de projets engagés sur le Pays Voironnais.

Nous avons développé plusieurs axes de réflexion pour intégrer le sens de la loi dans la réalité territoriale du Pays Voironnais. Nous avons tenté de recenser d'une part les **partenariats existants** déjà entre les communes, d'autres part les **critères théoriques** à prendre en compte pour un rapprochement de communes.

Un instant d'audace nous a même conduits à imaginer les Communes Nouvelles du Pays Voironnais ; après un court moment de réflexion, il nous a semblé préférable de laisser cette étude dans nos cartons...

Pourquoi un citoyen de la société civile serait-il favorable aux Communes Nouvelles, voire même développerait-il un argumentaire et des outils en leur faveur ?

Les questions financières, la redistribution du pouvoir local entre de nouveaux élus ainsi que la redéfinition de projets plus amples, sont susceptibles de s'attirer la sympathie des habitants.

Le Conseil de Développement a la caractéristique de réunir des citoyens sensibles à l'intérêt général et épris des politiques publiques. A ce titre, ils adoptent naturellement un point de vue plus large que s'ils s'exprimaient de l'intérieur de leur commune, ils se libèrent ainsi de l'attraction des enjeux purement communaux.

Bien au-delà des arguments purement économiques, notre travail nous a amenés à considérer que la création et le fonctionnement futur des Communes Nouvelles<sup>2</sup> pourraient s'inscrire dans une pratique évoluée de la démocratie, à condition d'en avoir la volonté et la compétence... Quels acteurs seraient les mieux placés pour dessiner de nouveaux projets pour des Communes Nouvelles ? Le Conseil de Développement a jugé utile de faire connaître ses réflexions pour stimuler celles des élus : **la conviction de la pertinence ou du rejet d'une Commune Nouvelle doit être objectivée par les élus sur un diagnostic partagé avec les habitants.**

Après une approche stratégique et politique des regroupements de communes, nous envisagerons des aspects plus pratiques suggérant des orientations susceptibles de faciliter ces regroupements. Le sujet ayant un fort impact émotionnel pour les habitants, nous nous sommes enfin interrogés sur la place qui pourrait être réservée aux citoyens dans les différents processus.

---

<sup>1</sup> Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

<sup>2</sup> Nous avons volontairement écarté de notre vocabulaire le terme de *fusion*, car il sous-entend qu'il n'y a plus qu'une seule commune. De même pour le mot *mutualisation*, sauf pour en donner le sens et comparer cette technique avec celle du *regroupement*. Nous avons donné le même sens à ce dernier mot et au terme juridique de *Commune Nouvelle*.

# Première partie : éléments stratégiques

## I. Pertinence des Communes Nouvelles

### **A) Une politique de territoire sur un bassin de vie cohérent**

Les politiques - en particulier d'aménagement - doivent générer une dynamique cohérente et ajustée à l'attractivité d'un même bassin de vie ou d'activités.

Les règles de l'urbanisme sont au premier plan de ces préoccupations, accompagnées par les aménagements au service des entreprises et des particuliers. On a vu combien l'élaboration d'un PLU<sup>3</sup> soulevait de questions stratégiques et comment elle était liée aux projets essentiels d'une commune. La complexité est de mise, d'autant plus que ces éléments stratégiques peuvent contrarier les intérêts fonciers des propriétaires terriens.

On attend que la disparition des rivalités ou plus simplement des juxtapositions communales permette la définition de politiques qui ne souffriront plus des effets de frontière qui lézardent encore souvent des bassins de vie homogènes. (ex. les deux Pont-de-Beauvoisin)

Le renforcement des communes sur ces sujets est d'autant plus important qu'il faut contrebalancer le poids des intercommunalités déjà compétentes en matière économique et tôt ou tard, à la tête des PLUI<sup>4</sup>. On peut penser que cette logique puisse également s'appliquer aux relations avec la Région et les agences économiques régionales.

Les chefs d'entreprise verront également d'un bon œil la diminution du nombre d'interlocuteurs en matière économique car il y aura plus de place pour de vrais partenariats ou des projets partagés sur le territoire. On peut imaginer qu'il sera plus facile, par exemple, d'encourager des circuits courts pour les produits agricoles dans les communes rurales. Les entreprises sont déjà souvent organisées localement (UNIRV<sup>5</sup>, ACCEVE<sup>6</sup>...) et devront réfléchir aux opportunités générées par la création des Communes Nouvelles.

Les préoccupations environnementales devraient pouvoir être plus facilement satisfaites ; cela est plus rarement le cas dans les petites communes où cette responsabilité repose généralement sur un élu passionné par le sujet.

La construction d'un projet de territoire élargi se réalisera dans les meilleures conditions de confort si elle s'envisage dans un périmètre défini par des critères objectifs de cohérence ; le débat ne sera pas plus complexe que pour tout autre projet politique.

### **B) Mutualisation ou Commune Nouvelle ?**

L'idée de la mutualisation entre quelques communes limitrophes est avancée comme un bon substitut aux regroupements. Elle présente l'avantage d'une élasticité pour s'ajuster à des périmètres géographiques variables selon les actions à envisager en commun.

La limite que nous voyons à cet outil est justement la nécessité, pour chaque projet, de réunir les partenaires spécifiques et d'en négocier les conditions, soumises à des orientations politiques dif-

---

<sup>3</sup> Plan Local d'Urbanisme

<sup>4</sup> Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

<sup>5</sup> Union Interprofessionnelle des Entreprises de la Région Voironnaise

<sup>6</sup> Association des Créateurs et Chefs d'Entreprises du Voironnais et des Environs

férentes selon les communes. S'agissant habituellement de mettre en commun des infrastructures revêtant un certain prestige, l'esprit concurrentiel risque de prévaloir pour le lieu d'implantation.

Une affirmation courante veut que les Communes Nouvelles permettent de réaliser des économies. Celles-ci pourraient être rapidement constatées en matière d'achat de fournitures et de prestations de service, là où des gains sont encore possibles. Pour les ressources humaines, les discours actuels écartent toutes diminutions d'effectifs brutales, mais l'hypothèse du non remplacement partiel d'agents partant en retraite est naturellement évoquée. Les effets ne se constateront qu'à plus long terme avec, notamment, des compétences mieux adaptées.

A son crédit également, la Commune Nouvelle, par son unicité et sa pérennité, assure un cadre adapté pour une conception sereine des projets à long terme, caractéristique stratégique qui la distingue de la mutualisation.

En conclusion, nous voyons la mutualisation comme un outil de gestion ponctuel, et non pas comme un vecteur de projet territorial.

### **C) Rééquilibrage des forces d'influences**

La forte pression exercée par l'État pour renforcer le pouvoir et les finances des intercommunalités et des Régions s'accompagne mécaniquement d'un appauvrissement des petites communes. Des villes de moins de 2000 habitants ont-elles autant de poids - nombre de délégués communautaires, influence politique, capacités financières... - que les villes les plus urbaines du territoire ?

L'intercommunalité a tout intérêt à rassembler en son sein des communes plus fortes par leur nombre d'habitants et par leur cohérence avec leurs propres bassins de vie. La synchronisation et l'harmonie des politiques, l'allocation des moyens les accompagnant seront beaucoup plus rationnelles. Par opposition, les plus petites communes isolées pour un temps et/ou regroupées contre leurs souhaits par décision de l'État, risquent d'être marginalisées.

### **D) Un meilleur éclairage technique pour les décisions politiques ?**

On a généralement le sentiment que les structures de taille importante, du fait de la qualité des effectifs de fonctionnaires ou d'agents territoriaux, sont plutôt gouvernées par les services. Les élus peuvent être éloignés des questions techniques par une connaissance insuffisante des sujets ou par désintérêt. L'Administration par son pouvoir d'instruction des dossiers ne laisse alors guère de choix aux élus.

Dans les communes de taille modeste, on ne peut pas demander à un ou deux agents territoriaux d'avoir une compétence approfondie sur des sujets peu fréquents. Les Communes Nouvelles, en atteignant un certain seuil (lui-même fonction des typologies de territoires) vont pouvoir développer les compétences des collaborateurs et assumer pleinement leurs responsabilités. En bref, il y a une opportunité de rééquilibrer les pouvoirs entre les élus et la techniciens et de fournir à toutes les communes les compétences aujourd'hui nécessaires.

On verra qu'une démocratie participative peut apporter des méthodes de compréhension et de débat à des personnes qui n'ont pas reçu la formation adaptée. On pourrait imaginer que les élus en profitent pour vivre en toute sérénité leurs relations avec les techniciens, sans en être ni dépendants, ni les maîtres.

### **E) Moins d'élus, mais avec des compétences plus adaptées**

Bien que cette question ne soit pas un thème de la loi NOTRe, le statut des élus devra tôt ou tard être envisagé dans un nouveau cadre. Le niveau de responsabilité de certains élus (maire, adjoints...) et le niveau de compétence souhaitable ne peuvent plus se satisfaire d'une activité à

temps partiel exercée en même temps qu'une activité professionnelle, alors que l'accroissement de la taille des communes élèvera le niveau d'exigence des habitants et des agents. Si cet aspect réglementaire du statut, très laborieux et insuffisant à lui seul, relève du domaine de la loi, on peut imaginer que des initiatives locales soient de nature à améliorer les relations élus-techniciens-habitants.

S'engager dans une telle démarche suppose que les élus aient une autre vision de leur relation avec les administrés et les agents territoriaux. Combien d'entre eux ont remis en cause leurs pratiques ? Comment ont-ils géré leur évolution quasi-professionnelle d'élus ? Les maires se forment-ils suffisamment au management, à la gouvernance ?

C'était difficile jusqu'à ce jour car les maires de petites communes passaient beaucoup de leur temps à gérer le quotidien (remplacer un jour une secrétaire absente, le lendemain, intervenir en urgence sur un chantier pour aider le cantonnier...). Les Communes Nouvelles permettront aux maires d'exercer plus pleinement leurs fonctions politiques.

On voit que ces questionnements ouvrent un dossier complexe. Comme facteur d'optimisme, nous retiendrons que les élus qui se sont déjà engagés pour la création d'une Commune Nouvelle ont démontré une capacité politique, sociale et humaine, adaptée à la conduite d'un changement de gouvernance. Et tout ceci, en risquant de perdre leur mandat.

Nous invitons les élus municipaux à méditer sur les enjeux d'une perte de mandat comparés à ceux d'un projet d'intérêt public attendu par les parties prenantes.

## II. Les freins au changement

« On aime la nouveauté, mais pas le changement »

### A) Les élus

#### 1. Un saut dans l'inconnu

Comment répondre par des arguments rationnels à des réticences viscérales, à des réactions passionnées, à des luttes partisans ?

Écouter, comprendre les motivations et les intérêts en jeu, convaincre... Mais il est tellement plus simple d'énoncer des arguments dilatoires : « *la réforme est trop précipitée, on n'a pas eu le temps d'étudier tous les problèmes, on va se faire manger par plus gros que nous, la population n'est pas favorable...* »

La création d'une Commune Nouvelle est-elle un saut « risqué » dans l'inconnu ? L'affirmative s'impose si l'on n'est pas convaincu de la pertinence de la réforme mais la position devient de plus en plus difficile à tenir.

La complexité de nos collectivités et de leurs interrelations rend très difficile la résolution *a priori* des problèmes posés par leur regroupement ou leur fusion. Préparer un long voyage en voulant tout anticiper, en planifiant chaque halte, en prévoyant chaque solutions pour satisfaire chaque besoin pré-déterminé, est un leurre.

La proposition de regroupement se heurte chez certains élus à des freins de diverses origines :

- peur de l'inconnu et des incertitudes
- manque de confiance en soi pour la gestion des processus et des problématiques
- remise en cause d'intérêts matériels ou psychologiques...

On regrette que certains projets n'aient pas dépassé quelques préliminaires du fait de la méconnaissance connue entre des maires ou de leurs différentes étiquettes politiques. S'ajoute aux problématiques locales l'influence des partis politiques, soucieux du périmètre des circonscriptions électorales, leur redéfinition pouvant avoir une influence sur le résultat des scrutins.

Il y a certainement, sur cette question-là, beaucoup de fantasmes et d'approximations. Mais sont-ils de nature à influencer les réflexions et les décisions ?

La confiance entre habitants ou/et élus des différentes communes sera le ciment essentiel de regroupements réussis sous réserve d'information, de concertation et de participation.

## 2. Un renoncement à une vision ?

L'élaboration d'un projet politique, la constitution d'une équipe municipale, la conception de la profession de foi s'inscrivent habituellement dans une vision de l'avenir de la commune. Il y a les projets immédiats (ou ceux des prédécesseurs à terminer) mais aussi des idées moins précises et non dénuées de sens ou de valeurs, qui permettront à terme l'émergence de nouveaux projets.

Pourquoi les projets à mûrir ne pourraient-ils pas s'épanouir dans un champ géographique et humain plus large et y trouver un enrichissement ? Le partage d'une ambition demande certes un esprit d'ouverture ; alors oui, on peut comprendre que le renoncement, même temporaire, à ses propres bonnes idées soit un choix difficile.

Il est possible de procéder aujourd'hui aux regroupements dans le respect et l'harmonisation des projets de différentes communes, ce qui ne sera peut-être plus le cas lorsque les fusions seront imposées par l'État. Des communes ont su rédiger des chartes (cf annexe n°3 : Charte des Abrets-en-Dauphiné) pour finaliser la procédure de rapprochement en cristallisant des orientations qui leur étaient chères. Cette capacité de travail en commun est de bon augure.

## **B) Les Agents territoriaux**

Les agents territoriaux, acteurs les plus proches des habitants, ont certainement leur opinion de l'intérêt général, et à ce titre, doivent être considérés comme des partenaires.

### 1. Le statut

Si le statut des agents territoriaux protège contre une perte d'emploi ou une redéfinition brutale des fonctions, une appréhension vis à vis d'une réforme quelle qu'elle soit est naturelle, de même, la crainte de la diminution du nombre de postes est également légitime.

La dimension « ressources humaines » est incontournable, elle impactera :

- la gestion de doublons, notamment au niveau des encadrants
- le déplacement du personnel avec changement de bureau, voire une mobilité inter-sites
- le ressenti des agents qui se sentent non-concernés ou non-favorables ...

Par contre les petites structures pourront enfin compter sur un encadrement.

S'il n'y aura pas, semble-t-il, de rupture de contrats, il y aura bien, au fil des départs, une diminution des effectifs du fait d'un non-remplacement partiel et de la recherche de l'efficacité de la nouvelle organisation.

### 2. L'évolution professionnelle

Dans les petites communes, il n'y a souvent qu'un secrétaire de mairie. La mutualisation de fait des tâches va entraîner une spécialisation des compétences dont on attend un meilleur service de proximité.



Dans les communes moyennes, l'évolution du positionnement individuel lié à la refonte de l'organigramme sera tout aussi importante. Les agents actuellement gérés au quotidien par des élus, maire ou adjoint pourront l'être demain par d'autres acteurs (Directeur Général des Services ou chefs de service). Ils travaillaient seuls et devront faire l'apprentissage du partage des compétences et des responsabilités, ce qui pourra être ressenti comme un appauvrissement, (ou pas !).

La gestion stratégique de ce changement va demander tant aux élus qu'aux responsables hiérarchiques, des compétences en matière de ressources humaines, mais aussi des qualités managériales adaptées.

Le regroupement d'équipes est une dynamique qui devra se faire dans la confiance et le respect mutuel entre élus et agents.

### **C) Les citoyens**

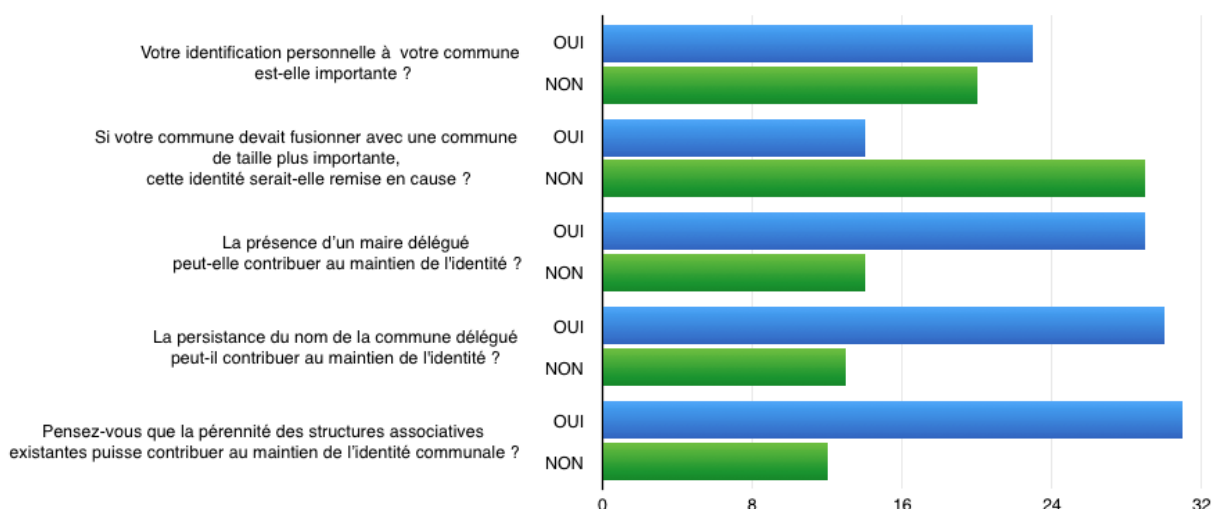
Comme nous l'avons vu pour les élus, les freins sont de deux ordres : les éléments techniques et financiers d'une part, et les aspects psychologiques d'autre part. Nous nous situons dans la même perspective en affirmant que les aspects techniques suivront assez naturellement si les aspects psychologiques et relationnels sont convenablement traités.

#### 1. Dimension psychologique et historique

Au delà de la crainte du changement, le périmètre d'une Commune Nouvelle présente un degré supplémentaire de résistance en raison de l'immixtion de nouveaux acteurs, même (et peut-être surtout) parce qu'ils ne sont pas encore identifiés ou bien connus. L'intégration de la Commune Nouvelle à une autre intercommunalité est susceptible d'amplifier cette réaction.

La question de l'identité ou de sa perte du fait d'un regroupement, souvent avancée par les détracteurs de la réforme, nous a conduits à rechercher ce que l'on mettait derrière cette notion. S'agissant essentiellement d'un débat d'idées, nous avons proposé, principalement aux membres du Conseil de Développement, un questionnaire sur cette notion (43 réponses ont été enregistrées).

Les réponses à cinq questions fermées sont reproduites dans le graphique ci-avant. Le texte complet des réponses aux questions ouvertes est joint (annexe N°1).



La peur génère naturellement une pulsion identitaire qui pourrait être qualifiée de solidaire, mais qui en définitive, s'auto-alimente souvent par des fantasmes. Notre sondage reste plutôt rassurant : si une majorité des sondés (53,5 %) s'identifie clairement à sa commune, seulement 32,6 % voient leur identité remise en cause par une fusion.

Et lorsque l'on pose la question de la définition de l'identité, les réponses s'organisent schématiquement sous deux familles :

- **Éléments concrets** : géographie, occupation humaine, cimetières, événements, taille de la commune, histoire, bâtiments (mairie, église), habitants eux-mêmes, nom de la commune, vie associative ;
- **Représentations** : racines, souvenirs, vie relationnelle, sentiments, image, ce qui vient spontanément à l'esprit, identité sociale, même façon de vivre et de préserver un territoire, un point fort pour lutter contre la globalisation voulue par l'état,

La multiplicité des qualificatifs démontre à elle seule que, pour chaque personne, leur assemblage sera particulier, à l'image des vins dont les cépages et les terroirs façonnent le caractère... Faire de la perte d'identité un argument majeur en opposition aux Communes Nouvelles est apparu, de fait, un peu court.

Une réponse, tout aussi courte, pourrait proposer à chaque habitant, d'apporter à la Commune Nouvelle la richesse et la spécificité de sa commune « native ». Même si les sentiments sont, par définition, subjectifs, ils n'en sont pas moins réels, et méritent à ce titre, d'être exprimés et pris en compte. Pour chacun des caractères cités plus haut, étudié isolément et non plus noyé dans l'identité, on peut analyser en quoi il serait mis en péril par la création d'une Commune Nouvelle.

Le questionnaire a permis à plusieurs sondés d'exprimer leur attachement au nom de la commune, au maintien d'un maire délégué et d'un minimum de services dans les communes déléguées.

La capacité des élus et des habitants à collaborer pour l'élaboration d'un projet territorial est donc bien un enjeu majeur de la réussite des Communes Nouvelles, pour leur création mais aussi pour leur pérennité.

En conclusion sur cette question de l'identité, nous reproduisons un commentaire formé par l'un des sondés :

*« Peu importe le périmètre et/ou la surface. On se rapproche, (..) de notre environnement plus ou moins proche, les gens, les services, les paysages, le patrimoine, les traditions, le bien-être, le ressenti... Plus le territoire communal sera vaste et peuplé, plus ces notions se dilueront dans notre appréhension d'une identité. Mais est-ce un mal? Plus nous sommes nombreux, plus les harmonies se développent et offrent des choix d'appartenance à des groupes homogènes différents mais complémentaires. On pourrait dire alors, que le chauvinisme devient « participatif ».*

## 2. Perte du lien direct et pratique avec les élus de proximité

Un sentiment de perte de lien, alimenté par la peur de ne plus pouvoir agir et influencer pour la satisfaction d'intérêts personnels, ne pourra pas être consolé. Ce sera l'occasion de rappeler que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers et l'assumer dans les postures et décisions quotidiennes. En la matière, les autorisations d'urbanisme seront un indicateur pertinent.

Au-delà de cette crainte qui devrait toucher peu de personnes, on peut comprendre que l'éloignement physique du maire entraîne une perte d'identification formelle de l'autorité et que les habitants « ne sachent pas à qui ils auront à faire ».

Sur des fonctions moins symboliques, les adjoints et conseillers municipaux seront beaucoup moins nombreux pour une même population. Il est clair que cette baisse d'effectif pourrait être perçue comme une diminution de moyens humains qui ne seront pas compensés par l'embauche de fonctionnaires territoriaux. Par contre, pour certaines communes, des représentants d'autres listes entrant au conseil, diversifieraient, encourageraient, enrichiraient et animeraient les débats y compris les débats d'idées.

Le processus de création d'une Commune Nouvelle peut devenir un premier exemple de la manière de conserver un contact avec ses administrés. En prenant une certaine distance tout en utilisant des outils participatifs (voir troisième partie), les élus peuvent accompagner des projets ayant un intérêt vraiment collectif.

Nous verrons un peu plus loin que la démocratie participative est un outil qui demande énormément d'énergie et de temps et, par définition, qui suppose un investissement important de la part des habitants (collectifs ou associations citoyennes). Les anciens élus souhaiteront-ils, ès qualités de simple citoyen, se réengager dans une telle démarche ?

L'enjeu fondamental de ces questions est la capacité de la Commune Nouvelle à entretenir une relation citoyen / autorité publique & politique, non plus basée sur une relation trop interpersonnelle ou paternaliste, mais empreinte d'une confiance a priori dans les services et les agents de la commune.

### 3. Fiscalité locale

Il n'existe probablement pas un seul projet de regroupement de communes qui auraient des taux d'imposition identiques. Si l'on s'en tient au critère fiscal, les communes ayant des taux inférieurs, devraient être systématiquement opposées aux regroupements. Cet argument ne peut tenir à lui seul car il s'agit bien là d'un intérêt strictement personnel, et la loi prévoit des dispositions pour limiter les augmentations.

L'équité fiscale, outil de la répartition des richesses, doit permettre une uniformisation des taux pour des personnes qui bénéficient des mêmes services publics sur un bassin de vie. Actuellement, ce sont les habitants de la commune qui supportent, par leurs impôts, les surcoûts de certaines structures ouvertes aux communes voisines ; ex. la charge de l'entretien et de l'amortissement des immeubles qui sont prêtés aux associations (souvent à leur seul usage) ne leur est pas répercutée.

Si certaines communes valorisent et facturent à leurs associations "tous" les avantages mis à leur disposition (loyer gymnase, mise à dispo de personnel, véhicule, terrain de sport, photocopieur...), elles compensent par une subvention équivalente qui annule ainsi ces coûts. Mais ils sont inscrits dans les comptes, ce qui permet de comparer l'effort de chaque commune pour ses associations. Et accessoirement de sensibiliser sur le niveau de l'effort.

Il est probable, voire souhaitable, que les communes restant en dehors de la Commune Nouvelle voient leurs habitants payer le prix réel des prestations fournies.

C'est encore la cohérence d'un projet largement débattu au profit du bassin de vie qui va justifier le niveau et l'harmonisation des taxes locales en fonction des projets. La politique fiscale est naturellement le résultat d'un projet de territoire concerté.

### 4. Qualité des finances et de la gestion

On voit facilement la paille dans l'œil du voisin et l'on reproche aux autres communes d'être trop endettées, voire d'être mal gérées. Ces inquiétudes complètent celles de la fiscalité, puisque des erreurs de gestions conduisent à l'augmentation des impôts...

A un instant donné, on peut constater qu'une commune est plus endettée qu'une autre. (ratio endettement par habitant). L'endettement est le résultat d'investissements et ne peut s'apprécier que dans une vision prospective à long terme.

Le regroupement des communes se base sur un projet politique de territoire qui prend d'abord en compte les équipements existants. De nouveaux investissements seront engagés à plus ou moins long terme en prenant en compte les besoins des habitants et les ressources actuelles. Ce n'est que le résultat de cette analyse politique et financière qui pourra éclairer sur les risques et les enjeux du regroupement.

Il faut rappeler que nombre d'investissements réalisés au cours de la dernière décennies ne pourraient plus être financés aujourd'hui. Les communes qui se sont lancées au bon moment, en s'endettant peut être, n'ont pas de regret à avoir.

Si le regroupement des communes rassemble des compétences, celles-ci profiteront à l'ensemble de la communauté.

## 5. Les associations

Les regroupements de communes n'entraînent pas mécaniquement ceux des associations.

Autant les associations peuvent alimenter efficacement le lien entre les communes d'un bassin de vie ou d'un territoire, autant elles peuvent aussi s'opposer et s'isoler (ex. rivalité de certains clubs sportifs).

La réalité et les contraintes financières conduiront pourtant les Communes Nouvelles à limiter le saupoudrage de subventions entre différentes associations voisines ayant le même objet et à rationaliser le coût des équipements (un terrain de foot au lieu de trois).

Le monde associatif connaît lui aussi ses propres difficultés : baisse du nombre de bénévoles, difficulté de gestion de la gouvernance, situation financière qu'il faut régénérer, accroissement nécessaire des compétences et savoir-faire, développement de nouveaux marchés ou encore réponse à des appels à projet toujours complexes.

C'est donc à juste titre que les associations doivent réfléchir à leur propre avenir. Elles peuvent voir les Communes Nouvelles comme une contrainte, mais aussi comme une opportunité. Les conseils municipaux seront attentifs aux propositions qui pourraient stimuler des partenariats innovants inscrits dans une nouvelle dimension.

Il y a donc clairement un intérêt à ce que les dirigeants des associations et les élus travaillent de concert pour peaufiner les politiques territoriales et mieux répondre à leurs enjeux respectifs et complémentaires (maintien de l'équilibre économique des acteurs, revitalisation sociale et culturelle du territoire).

Le regroupement d'associations semble être une bonne option, sans être un but ultime.

# Deuxième partie : éléments opérationnels

Une fois convaincue de la pertinence stratégique de leurs regroupements, chacune des communes aura à s'interroger sur les critères de choix pour s'associer avec telle ou telle autre. Dans certaines configurations, cette démarche ne sera pas nécessaire, certains choix s'imposant par le bon sens. Mais ce dernier n'est pas le même pour tous...

La complexité et le nombre des interactions entre les communes et leurs partenaires rendent le recensement de ces critères très fastidieux. Chaque commune aura à choisir et classer **ses propres critères** en nombre limité, adapté à une décision stratégique : il faudra choisir parmi les autres communes celle ou celles les plus aptes à répondre à ces souhaits.

Ce choix, en ce qu'il permettra de détecter les enjeux des rapprochements, doit favoriser le regroupement pour mieux assurer, en solidarité, ce que les communes ne peuvent faire seules.

Une fois la ou les communes partenaires choisies, chaque critère deviendra un sujet d'étude pour les commissions intercommunales chargées de la rédaction du projet.

Pour prendre en compte et desserrer certains des freins évoqués plus haut, les solutions envisagées par les différentes commissions devront rapidement s'insérer dans un document stratégique structuré, sous forme de charte par exemple.

Ce dernier pourra formaliser le projet de territoire et cristalliser certains acquis des communes fondatrices. ex. maintien des écoles primaires ou d'autres services, pérennisation des centres-bourgs...

## I. Une analyse objective des enjeux

### **A) Les critères de choix**

Nous avons annexé un document reprenant les critères que nous avons recensés ; nous en donnons ci-dessous les principaux titres pour poser la réflexion.

- Accès et mobilité
- Activité économique
- Agriculture
- Associations
- Culture
- Fiscalité
- Géographie
- Histoire
- Politique (grands élus)
- Services publics et au public
- Services sociaux et de soins
- Vivre ensemble et lien social

La première question devrait être à se poser sera : en quoi tel critère revêt-il une importance pour les habitants de notre commune ? Ce travail d'analyse et de réflexion est un préalable à un classement objectif des enjeux du regroupement. A son terme, il faudra retenir un nombre limité de critères.

## **B) Se regrouper avec qui ?**

Nous avons conçu une grille d'analyse (fichier que nous avons nommé « tropismes communaux ») pour faciliter le choix d'un regroupement avec une commune plutôt que telle autre; elle collecte les éléments au cours de plusieurs étapes :

- déterminer les critères de choix (15 à 20 au grand maximum). Par exemple, si la commune est déjà dotée d'une cantine scolaire de capacité suffisante, ce critère n'a pas à être retenu,
- noter l'importance de chaque critère de 1 à 5 (peu important à très important). Si la commune dispose déjà d'une cantine scolaire, mais saturée, le critère peut être retenu avec une valeur de 2 ou 3. Si elle n'en a pas du tout, 5 sera retenu ;

puis, une fois seulement ces choix réalisés :

- classer les communes concurrentes pour chaque critère (1ère, 2ème ou 3ème... de la plus apte à la moins apte à répondre aux souhaits). Ce classement prendra en compte la qualité des équipements et des politiques des communes ciblées et évitera de se focaliser sur les inimitiés personnelles présumées.

La « note » qui en résulte n'aura pas de valeur absolue, et ne présentera d'intérêt que comparée à celles des autres communes. Elle ne présentera pas de caractère impératif mais sera un paramètre à intégrer dans une réflexion politique.

Le fichier des critères peut être obtenu par simple demande au Conseil de Développement ([bruno.barre@paysvoironnais.com](mailto:bruno.barre@paysvoironnais.com)). En annexe n°3 et dans le fichier, nous avons bâti un exemple (purement fictif) sur des communes extérieures au Pays Voironnais.

Cette approche peut être accompagnée d'autres outils faits sur mesure, de grilles avantages et inconvénients ... la difficulté restant toujours de pondérer les différents critères.

## **II. Les gains attendus : efficacité, cohérence**

La diminution des dotations de l'État et la difficulté à emprunter ont de graves conséquences sur le maintien et/ou la réalisation des projets, alors que les attentes de la population restent fortes. Le principal argument économique avancé est celui de l'augmentation de la capacité d'investissement. Il y a manifestement place pour la réalisation de nouveaux projets.

### **A) Une harmonisation du coût des services pour une équité sociale et fiscale.**

Les citoyens souhaitent des services accessibles à l'ensemble des habitants du bassin : des équipements sportifs mieux partagés, des aides homogènes pour les différentes associations, les mêmes tarifs de cantine, l'accueil périscolaire harmonisé, le même entretien pour les voiries, des salles de loisirs et culturelles. Et à terme, pourquoi ne pas envisager de nouveaux services ou équipements, avec le souci de la qualité du service rendu ?

Cette homogénéisation des services sera accompagnée d'une harmonisation des taux d'imposition. Une intégration fiscale progressive des taxes communales pendant la période de lissage (12 ans) est possible sans augmentation de la pression fiscale globale.

Nous voyons les regroupements de communes comme un moyen d'appliquer une politique fiscale plus équitable, mettant en harmonie les niveaux de services, leur coût et les taux d'impôts locaux.

## **B) Renforcement des compétences des agents territoriaux et du niveau de service**

Les actuelles mairies deviendront des mairies annexes et le personnel deviendra celui de la Commune Nouvelle. Les chartes de fonctionnement permettront de maintenir certains services tout en conservant le principe de la polyvalence des agents dans leurs missions les plus courantes.

Pour des missions requérant une certaine technicité, des services pourront être regroupés dans un même bâtiment. Les habitants bénéficieront alors d'un service de qualité plus élevé. (urbanisme par exemple).

## **C) Optimisation des moyens**

Sur les aspects financiers, les regroupements rejoignent la logique de la mutualisation.

La simple mise en commun de moyens, souvent sous-utilisée, permettra de réduire les dépenses de fonctionnement. Il deviendra possible d'acheter du matériel plus performant, de meilleure qualité, permettant de réaliser les prestations dans de meilleures conditions.

Ce qui est vrai au niveau du matériel (entretien de la voirie, des espaces verts), l'est également pour les bâtiments et les investissements lourds.

Nous souhaitons que ces gains se réalisent sans aller chercher le moindre coût à l'autre bout de la planète. Le recours aux entreprises locales et aux structures de l'Économie Sociale et Solidaire devra être privilégié. Ce sont les emplois et la vitalité économique et sociale des territoires qui sont ainsi en jeu.

En matière d'investissements, l'atteinte de seuils plus élevés permettra d'être plus visibles aux financeurs et autres administrations publiques (effets de seuils permettant d'accéder à d'autres financements).

# Troisième partie : Gouvernance du changement et de la pérennité

## I. Le changement crée des opportunités...

L'élection n'inocule pas la vérité pour la durée d'un mandat. La confiance accordée au moment du scrutin, souvent sur des bases affectives (politiques ou culturelles), doit pouvoir être confirmée par une relation d'écoute et d'engagement.

De quoi souffre le plus l' élu ? D'être critiqué et non compris, malgré son investissement personnel, sa sincérité et les sacrifices trop souvent consentis au détriment de la vie familiale. Les appréhensions faces aux Communes Nouvelles ne peuvent que multiplier les motifs de conflit et d'incompréhension.

De quoi souffre le plus l'habitant ? Pour ceux qui sont sensibles aux politiques publiques sans avoir de temps à consacrer à un mandat, c'est le manque d'information et l'absence de moyens courants d'expression. Un degré supplémentaire sera constaté chez les habitants supportant l'opposition. Rappelons en particulier que dans les petites communes où s'applique le panachage, l'opposition peut n'avoir aucun élu, même avec un pourcentage de voix significatif.

Les occasions sont rares, dans les communes de taille modeste, d'engager des réformes de structure et de politique générale aux conséquences historiques. Nous y avons vu, là où ces méthodes ne sont pas déjà pratiquées, l'opportunité d'une participation des habitants. La mise en œuvre d'une telle intention est plus coûteuse en énergie dans sa phase de démarrage, mais permettra une prise en compte de l'expression des habitants, un partage informel des responsabilités habitants/élus et au final, une meilleure acceptation des changements.

### **A) Une démarche pédagogique sur l'intérêt général et les projets**

Avant tout débat avec les habitants, une démarche pédagogique devrait être engagée afin de doter l'ensemble des élus d'un minimum de connaissances sur le projet :

- contexte réglementaire
- pertinence (cf partie I)
- problématiques locales
- calendrier

Cet apprentissage technique constitue la base d'une adhésion des élus à une dynamique commune, élément fondamental de la réussite.

L'adjectif **participatif** peut être accolé à **management** comme à **démocratie** ; la culture professionnelle, sociale et humaniste des élus impactera leurs relations autant avec les agents qu'avec les administrés.

Très rapidement, des réunions d'information auprès des fonctionnaires territoriaux devront être organisées. En tant que parties prenantes dans la mise en œuvre concrète de la réforme, ils devront être associés, au moins par l'intermédiaire de leurs représentants, aux séances de travail.

Parallèlement, une information régulière à la population devra être réalisée.



Avant d'évoquer les outils participatifs, il convient de penser aux freins psychologiques que nous avons décrits ; surmonter la peur de l'autre peut passer par l'organisation d'événements festifs (sport, culture, détente...) où les personnes des différentes communes auront l'occasion de se rencontrer et de s'approprier (cf. Le Petit Prince). Les associations et les entreprises pourront constituer une composante très utile dans ces manifestations (journées portes ouvertes).

### **B) Information, consultation, concertation, referendum ?**

On reproche aux citoyens de ne pas s'intéresser à la vie politique (abstention...) ; s'il leur est donnée la possibilité de participer à un système ouvert, transparent et efficace, vont-ils encore longtemps rester dans l'inaction ?

De la simple information au référendum (lorsqu'il est possible), la palette des outils de démocratie participative est très large. Les options retenues dépendront des circonstances locales appréciées le plus objectivement possible par les différents acteurs.

Animer une réunion publique sur un projet non finalisé requiert des techniques et une aisance qui ne sont pas forcément dans les compétences de base des élus ou des représentants des habitants. En l'occurrence, plusieurs maires, adjoints et élus peuvent constituer une ou des équipes capables de répondre aux exigences de ces présentations, au besoin, soutenus par des professionnels.

La démocratie participative est un sujet très vaste et complexe qui ne peut être développé ici, mais il serait dommage d'aborder la question des Communes Nouvelles sans avoir intégré les attentes nouvelles de citoyens de plus en plus désorientés par les postures politiques.

On peut envisager très facilement certaines actions : parution de numéros spéciaux «Commune Nouvelle» dans les magazines communautaires et municipaux, création d'une boîte mail dédiée «communenuelle@????» pour recueillir les interrogations des habitants et apporter des réponses, ouverture d'un dossier de concertation dans la mairie avec recueil des avis de la population.

Les supports d'expression ouverts aux habitants devront être également accessibles aux partis politiques, organisations syndicales, chambres consulaires et autres organismes publics, para-publics et privés (dans l'esprit du recueil des avis des personnes publiques associées dans les PLU).

Cette approche devrait permettre également d'accueillir dans une logique de partenariat, plus que d'affrontement, au moins une partie des opposants au projet. Souvent mal informés, ils n'ont d'autre solution qu'un refus sans nuance. Mais la finalité de la participation, ce n'est pas de faire taire les oppositions!

Le choix des méthodes appartient pleinement aux élus qui sont les mieux placés pour décider en fonction de leurs ressources propres et des attentes des habitants.

## **II ... et peut initier une démocratie participative pérenne**

La démocratie participative peut être un bon levier dans la gestion du changement et pourra constituer en soi un élément essentiel dans le fonctionnement futur des Communes Nouvelles.

Un candidat à une élection pourrait utiliser des méthodes de communication dans sa campagne électorale, méthodes qu'il s'engagerait à pérenniser pour rendre compte de ses futures actions d'élu. La preuve par l'exemple ! A la condition de porter sincèrement cette intention, la promesse peut facilement être tenue : de quoi contenter les électeurs.

Les vertus - sur un plan politique - de cette approche pourront aussi répondre à la crainte de perte d'identité communale et aux inquiétudes des acteurs de la vie locale. Les habitants des différentes communes pourront se rencontrer, mieux se connaître et, en définitive, apprendre à réaliser des projets ensemble.

Travailler en commun sur les sujets importants n'aboutit pas forcément à l'unanimité, mais cela permet aux citoyens et habitants de se sentir reconnus, écoutés et respectés. Nul ne doute que les élus qui auront œuvré dans ce sens ressentiront également une grande satisfaction. Et tous les acteurs gagneront en confiance, vis à vis d'eux mêmes, et des autres.

## Conclusion

Les réflexions que nous avons conduites au fur et mesure de nos travaux nous ont emmenés bien au-delà des questions purement techniques. Nous les avons donc mises en-dehors de notre champ d'analyse. Certes elle seront nombreuses, mais pas insurmontables ; la presse spécialisée et les systèmes d'information et de formation accompagneront les élus.

Nous avons adopté un a priori favorable aux Communes Nouvelles car elles peuvent répondre à de nombreux enjeux. Plutôt que d'en rechercher les inconvénients, nous avons préféré essayer de comprendre les freins des différents acteurs (passifs ou actifs) qui en ont, pour l'instant, grandement limité le nombre de créations.

Nous espérons avoir apporté des éléments de réflexions, des esquisses de solutions aux élus afin qu'ils puissent s'engager dans cette réforme tout en évitant des réflexes et des affects trop souvent sur la défensive.

La Commune Nouvelle n'est pas, EN ELLE-MÊME, un remède miracle et automatique pour soigner tous nos maux. Elle constitue un creuset apte à donner une dimension optimale aux projets et à envisager autrement la gouvernance.

Le Pays Voironnais a réuni les communes autour d'un projet de territoire fédérateur. Cette logique vertueuse devra perdurer avec les Communes Nouvelles.

Si le Pays Voironnais s'est exprimé, par la voix de son Président<sup>7</sup>, en faveur des regroupements de communes, il a adopté une certaine distance par rapport aux projets concrets, ces questions relevant du domaine réservé des maires, plus que de celui des habitants. Mais les intercommunalités et les communes ont vocation à occuper durablement une place prépondérante dans notre organisation territoriale, et par conséquent, auront un haut niveau de responsabilité en ce qui concerne leur gouvernance.

Le Conseil de Développement souhaite que soit saisie l'opportunité d'envisager différemment les relations entre les habitants et leurs **représentants**. Ceci peut être immédiat pour les acteurs des Communes Nouvelles. Mais comment le Pays Voironnais pourra-t-il (au-delà de sa charte de Participation Citoyenne) innover et initier une impulsion en faveur d'une démocratie plus participative avant qu'une nouvelle situation ne s'impose à lui ?

L'utopie est l'obligation morale des grands politiques. Communes Nouvelles, une simple transition vers un grand Pays Voironnais devenu une seule grande commune ? À ne pas exclure ! À la condition que cette vision ne devienne pas un argument pour renoncer aux Communes Nouvelles, utopie d'honnête homme, elle même plus accessible !

---

<sup>7</sup> cf annexe n° 4 et 5

# Annexes

- n°1 Résultats du sondage sur l'identité communale
- n°2 Critères de groupement : mode d'emploi outil excel « les tropismes communaux »
- n°3 Charte des Abrets-en-Dauphiné
- n° 4 et 5 Deux éditoriaux de JP. Bret - Magazine du Pays Voironnais

... et pour aller plus loin :

- n° 6 « Le long chemin vers les Communes Nouvelles ». L'Essor du 6 novembre 2015
- n°7 « La réussite d'une Commune Nouvelle passe d'abord par une bonne entente ». Les Affiches du 4 décembre 2015.