Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2026

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 heures
Coefficient : 4

SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 33 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes attaché territorial, directeur des affaires générales de la commune d'Admiville (12 000 habitants).

Les élus d'Admiville et de plusieurs communes rurales du territoire s'interrogent sur les opportunités offertes par la création d'une commune nouvelle afin de garantir la pérennité et la qualité des services publics de proximité.

Dans ce cadre, la directrice générale des services vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur les enjeux de la création des communes nouvelles aujourd'hui.

Liste des documents :

Document 1 : « La création d'une commune nouvelle » - *collectivites-locales.gouv.fr* - Consulté en septembre 2026 - 3 pages

Document 2 : « Faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles » (extrait) - *senat.fr* - Consulté en septembre 2026 - 3 pages

Document 3 : « Quel est l'impact des créations de communes nouvelles sur les finances publiques ? » - *lagazettedescommunes.com* - 27 octobre 2025 - 1 page

Document 4 : « Proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles » - *vie-publique.fr* - 6 février 2026 - 2 pages

Document 5 : « "Pour moi, le bilan est très positif" » - *Le Courrier de l'Ouest* - 29 mai 2025 - 1 page

Document 6 : « Les fusions de communes tiennent-elles leurs promesses ? » (extraits) - *The Conversation* - 18 février 2026 - 3 pages

Document 7 : « Loi de finances pour 2026 - Analyse et décryptage » (extrait) - *Association des Maires de France (AMF)* - 25 février 2026 - 1 page

Document 8 : « Les communes nouvelles à la recherche d'un second souffle » - w*eka.fr* - 16 juillet 2025 - 2 pages

Document 9 : « Charte de la commune nouvelle d'Oullins-Pierre-Bénite » (extraits) - *oullinspierrebenite.fr* - 10 novembre 2023 - 8 pages

Document 10 : « Les communes nouvelles : fusionner pour devenir plus forts ? » - *radiofrance.fr* - 11 septembre 2025 - 2 pages

Document 11 : « Rapport d'information relatif aux communes nouvelles » - *Sénat* - 28 juin 2023 - 3 pages

Document 12 : « Bilan mitigé de la fusion : "Le ciment n'a pas pris" estiment des élus dans cette commune nouvelle de Loire-Atlantique » (extrait) - *Presse Océan* - 9 décembre 2025 - 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Dans un souci environnemental, les impressions en noir et blanc sont privilégiées. Les détails non perceptibles du fait de ce choix reprographique ne sont pas nécessaires à la compréhension du sujet, et n'empêchent pas son traitement.

La création d'une commune nouvelle

La loi RCT du 16 décembre 2010 a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes.

Jusqu'à la date de sa publication, la fusion de communes était effectuée sous l'empire de la loi dite "Marcellin" du 16 juillet 1971.

Les modalités de création

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a complété le nouveau dispositif de fusion de communes créé par la loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010.

Jusqu'à la date de publication de la loi RCT, la fusion de communes était effectuée sous l'empire de la loi dite "Marcellin" du 16 juillet 1971 (voir La représentation des communes associées - Gérer une commune associée).

L'initiative

Désormais, la création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes contiguës repose sur une procédure engagée :

- Soit par tous les conseils municipaux ;
- Soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci ;
- Soit par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres ;
- Soit par le préfet.

Les procédures prévues aux 2° et 3° ne sont applicables qu'à l'hypothèse de création d'une commune nouvelle à partir de l'ensemble des communes d'un même EPCI à fiscalité propre.

Les conditions de création

Si tous les conseils municipaux des communes concernées sont favorables à la création d'une commune nouvelle, soit qu'ils soient à l'origine de ce projet (1°), soit qu'ils se soient prononcés sur un projet à l'initiative d'un conseil communautaire (3°) ou du préfet (4°), aucune consultation électorale n'est obligatoire et le préfet peut décider de créer la commune nouvelle.

En l'absence d'accord de la totalité des conseils municipaux et à condition que les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, sont favorables au projet de fusion (2°, 3°, 4°), une consultation des personnes inscrites sur les listes électorales de chaque commune est organisée. Cette consultation porte sur l'opportunité de créer la commune nouvelle.

La création ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant au moins au quart des électeurs inscrits.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet de ne pas donner suite à une demande lorsqu'il est saisi.

Cas spécifique

Aux termes de l'article L. 2113-4 du CGCT, lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État pris après accord des conseils départementaux et conseils régionaux concernés. Les conseils départementaux et/ou régionaux disposent pour ce faire d'un délai de deux mois à compter de la notification par le ministre de l'intérieur du projet de création de la commune nouvelle, des délibérations des communes souhaitant créer cette commune et le cas échéant, des résultats de la consultation des électeurs. A défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. A défaut d'accord, les limites territoriales des départements et des régions ne peuvent être modifiées que par la loi.

Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle

Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle sont développées dans l'article L. 2113-5 du CGCT.

Il y a lieu de distinguer trois cas de figure :

- **En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un partie des communes d'un EPCI à fiscalité propre,** elle est automatiquement membre de cet EPCI à fiscalité propre.

La commune nouvelle bénéficie alors au sein de l'organe délibérant de cet EPCI d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Lorsque la commune nouvelle obtient ainsi plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, son nombre de sièges est limité à la moitié des sièges de l'organe délibérant. Lorsque la commune nouvelle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, son nombre de sièges est diminué à due concurrence du nombre de ses conseillers municipaux, et les sièges restants sont attribués aux autres communes à la plus forte moyenne.

- **En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place d'une partie des communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre :** l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées.

L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle, est transféré à cette dernière. Tous les personnels de l'EPCI à fiscalité propre deviennent des personnels de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre peuvent bénéficier d'un délai de vingt-quatre mois à compter de leur date de création pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre et se conformer à l'obligation de rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre. En tout état de cause, ce rattachement doit intervenir avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle.

- **En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts :** le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'EPCI dont il souhaite que la commune nouvelle soit membre.

En cas de désaccord du préfet, celui-ci saisit la CDCI (dans un délai d'un mois après la délibération) d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission peut, dans un délai de trois mois à compter de sa saisine, refuser le projet présenté par le préfet. Si elle appuie alors, à la majorité des deux tiers de ses membres, la décision de la commune nouvelle, celle-ci devient membre de l'EPCI à fiscalité propre en faveur duquel elle avait délibéré. A défaut, la commune nouvelle rejoint l'EPCI à fiscalité propre proposé par le représentant de l'État dans le département.

Cette procédure de choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement ne s'applique pas aux communes nouvelles comprenant une ou plusieurs communes précédemment membres de d'une métropole ou d'une communauté urbaine. Dans un tel cas de figure, la commune nouvelle est rattachée à la métropole ou à la communauté urbaine.

Un arrêté du représentant de l'État prononce obligatoirement le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de tous les EPCI dont étaient membres ses anciennes communes dans la limite du territoire de celles-ci. Le retrait de ces autres EPCI après la prise de l'arrêté préfectoral s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1.

Aux termes de l'article L. 2113-7 du CGCT, jusqu'au renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'arrêté du préfet prononçant la création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle dans lequel entrent dans tous les cas le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes, et tout ou partie des anciens conseillers municipaux. Par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes. A défaut, il est composé des maires, des adjoints et, le cas échéant, de conseillers municipaux des anciennes communes. L'arrêté préfectoral attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges à la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations, en prenant comme un effectif de référence de 69 membres.

La création de communes déléguées

Aux termes de l'article L. 2113-10 du CGCT, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux en vue de la création de la commune nouvelle ont exclu leur création. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale.

La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles la création :

- d'un maire délégué, qui est officier d'état civil et officier de police judiciaire, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée. Il peut recevoir du maire de la commune nouvelle diverses délégations.
- d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, la commune déléguée peut disposer d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué.

Les communes déléguées ne constituent en aucun cas un sectionnement électoral, et ne disposent pas d'une section du centre communal d'action sociale de la commune nouvelle.

Faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles (extrait)

Quinze ans après l'adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT ») de 2010, qui a réformé en profondeur le régime de la **« fusion » de communes**, le bilan des communes nouvelles est souvent qualifié de **« demi-succès »**.

Alors que **844 communes nouvelles** ont vu le jour depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, les acteurs locaux doivent encore faire face à **différents obstacles** qui, lorsqu'ils n'entravent pas les projets locaux de création d'une commune nouvelle, peuvent être à l'origine d'importantes difficultés dans son fonctionnement quotidien. En effet, si les cas extrêmes de « défusion » demeurent rares, les témoignages d'élus regrettant l'existence **d'effets de seuil** (tant en matière d'obligations légales que de dotations financières) sont nombreux.

Déposée le 26 décembre 2025 au Sénat par Sonia de La Provôté et plusieurs de ses collègues et composée de 13 articles, la proposition de loi *visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, examinée dans le cadre de la procédure de législation en commission*, entend précisément répondre à ces enjeux.

Souscrivant pleinement aux objectifs de ses auteurs, **la commission a adopté la proposition de loi, modifiée par 16 amendements dont 13 proposés par ses rapporteurs**, David Margueritte, Anne-Sophie Patru et Éric Kerrouche. Elle s'est en particulier attachée, d'une part, à **garantir l'opérationnalité juridique et pratique des différents dispositifs proposés** et, d'autre part, à assurer le **respect de l'objectif initial du texte, à savoir la simplification des procédures et l'assouplissement des contraintes** pesant sur les élus et le fonctionnement des communes nouvelles.



I. Quinze ans après le nouveau cadre législatif des communes nouvelles, un bilan en demi-teinte

A. Les communes nouvelles : une réponse à l'émiettement communal en France

Si la **loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971** fut la première initiative destinée à atténuer l'émiettement communal français, son échec relatif **a conduit le législateur à concevoir un nouveau cadre avec la loi dite « RCT » de 2010 : celui des communes nouvelles**.

Initialement modeste, la dynamique de création des communes nouvelles s'est considérablement accélérée **grâce à la loi du 16 mars 2015**, qui a garanti, dans un contexte de forte contrainte pesant sur les finances locales, une **stabilité des dotations perçues par les communes nouvelles** au cours de leurs premières années d'existence et **revalorisé le rôle des conseillers municipaux des communes historiques dans la gouvernance** de la commune nouvelle.

Enfin, **la loi du 1er août 2019** a apporté davantage de souplesse dans l'organisation et le fonctionnement des communes nouvelles, en permettant notamment au conseil municipal de la commune nouvelle de supprimer une partie ou la totalité des communes déléguées. Cette loi a également introduit le statut de « commune-communauté ».

Aujourd'hui, la **création d'une commune nouvelle repose sur le volontariat**, et peut intervenir à l'initiative soit des conseils municipaux de communes souhaitant se regrouper, soit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), soit du préfet de département. Dans certains cas, le projet de fusion est soumis à l'approbation des habitants au moyen d'une consultation locale. Les anciennes communes qui composent la commune nouvelle subsistent sous la forme de « **communes déléguées** » – dans 93 % des cas –, bénéficiant d'un maire délégué qui a aussi la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

La pertinence de ce dispositif se mesure avant tout à l'aune de **l'efficacité de l'action publique locale** : à cet égard, le **regard porté par les maires de communes nouvelles sur leur collectivité est très largement positif**[1].

B. Une dynamique globale qui s'essouffle, dans des proportions inégales à l'échelle du territoire national

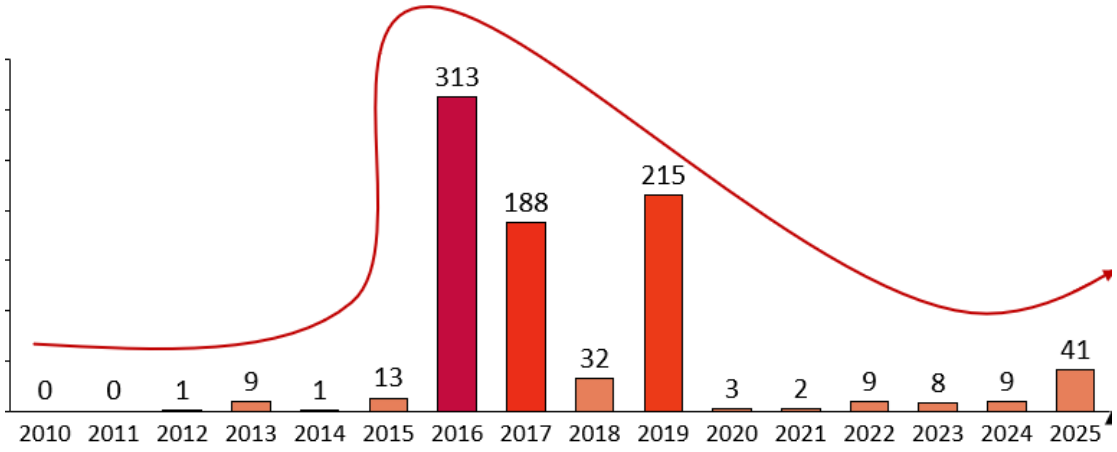


Nombre de communes nouvelles au 1er janvier 2025

Depuis 2010, 844 communes nouvelles ont été créées, correspondant au regroupement de 2 724 communes, soit une **diminution de 5 %** du nombre total de communes en quinze ans.

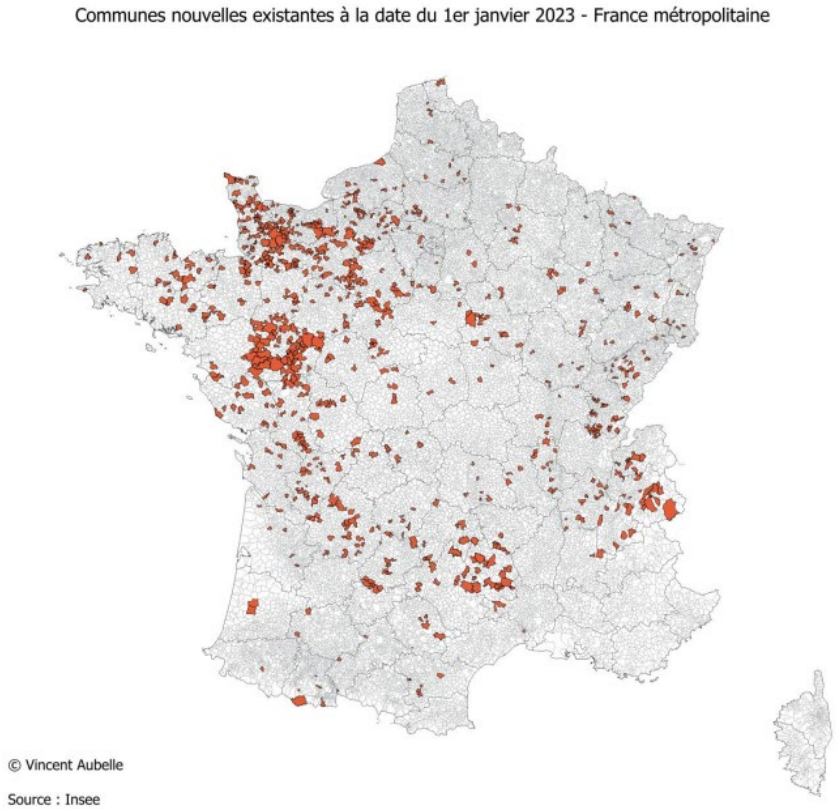
[1] Rapport d'information n° 798 (2022-2023) de Françoise Gatel et Éric Kerrouche, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « *Commune nouvelle : Soutenir le projet d'un destin commun* », 28 juin 2023.

Évolution du nombre de communes nouvelles créées chaque année (2010-2025)



Source : commission des lois à partir des données de la DGCL

Le bilan des communes nouvelles apparaît toutefois **contrasté**, eu égard au **ralentissement de la dynamique de création depuis 2020** : seules 31 communes nouvelles supplémentaires ont vu le jour en cinq ans. Plusieurs facteurs exogènes expliquent néanmoins cet **essoufflement**, à commencer par la crise sanitaire de 2020 et la multiplication d'évènements climatiques extrêmes, qui font passer au « second rang » des priorités locales les projets de long terme que constituent les regroupements de communes.



Le dispositif s'est par ailleurs diffusé dans des **zones géographiques très ciblées**, 40 % des communes nouvelles se situant dans le quart Nord-Ouest de la France.

Comme l'ont indiqué aux rapporteurs les maires entendus au cours des travaux, les communes nouvelles peuvent être confrontées à **d'importantes difficultés**. Elles subissent en particulier **des effets de seuil liés aux obligations légales qui pèsent sur les communes en fonction de leur taille, notamment en matière de logement social ou encore d'accueil des gens du voyage.** Certaines communes nouvelles **perdent en outre des avantages** dont bénéficiaient les communes historiques, par exemple en termes de dotations financières, tandis que les dépenses nouvelles entraînées par la fusion ne sont pas compensées à court terme.

***« L'organisation et la mutualisation prennent du temps. On n'en perçoit les fruits qu'après cinq ou six ans, et aucune économie n'est réalisée au début pour renforcer les services publics des communes déléguées »*, Christelle Brossellier, maire de Mesnil-Roc'h**

Enfin, peuvent émerger des difficultés en matière de **lisibilité dans la gouvernance,** notamment sur l'articulation des rôles entre la commune nouvelle et les communes déléguées, celles-ci demeurant très attachées à leur identité propre. Ces facteurs compromettent parfois la capacité des communes nouvelles à inscrire leur action dans un véritable projet de territoire.

(...)

FINANCES LOCALES

Quel est l'impact des créations de communes nouvelles sur les finances publiques ?

Publié le 27/10/2025 • Par Léna Jabre • dans : Réponses ministérielles, Réponses ministérielles finances

Réponse du ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation : Afin d'inciter à la création de communes nouvelles et pour permettre leur fonctionnement, le Parlement, sur proposition du gouvernement, a adopté plusieurs dispositifs financiers.

Ces dispositifs constituent, autant à court qu'à long terme, des ressources supplémentaires qui permettent à ces communes de s'adapter à leur nouvelle échelle et de développer de nouveaux projets.

Ils permettent également de diminuer l'effet financier négatif potentiel que peut avoir la fusion pour une partie de la population concernée, notamment pour l'ancienne commune qui se trouvait dans une situation budgétaire plus confortable.

S'il est constant que ces dispositifs peuvent représenter à court terme une hausse des dépenses publiques, les économies d'échelle réalisées à moyen et long terme par le regroupement de collectivités ont eu pour effet de permettre une maîtrise de l'endettement et une hausse des ressources fiscales, améliorant ainsi l'impact sur les finances publiques.

De telles incitations ont notamment permis la création de 844 communes nouvelles depuis leur consécration par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, approfondie par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes.

Au 1er janvier 2025, 46 communes nouvelles ont pu ainsi être créées. Cette dynamique s'explique notamment par les nouveaux dispositifs financiers introduits par la loi de finances pour 2024. Le législateur a ainsi revalorisé la dotation d'amorçage à hauteur de 15 euros par habitant (contre 6 euros antérieurement) pour toutes les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants.

La loi de finances pour 2024 a également prévu que les communes nouvelles bénéficient d'une garantie de stabilité de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), sans limitation de durée (antérieurement limitée à trois ans). Le législateur a aussi garanti jusqu'au deuxième renouvellement général des conseils municipaux pour les communes nouvelles créées au 1er janvier 2023 le bénéfice de dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL).

Dans son rapport publié le 21 septembre 2022, l'Inspection générale de l'administration (IGA) a d'ailleurs souligné les effets positifs des créations de communes nouvelles sur la situation financière des communes constitutives. Elle constate notamment que les analyses financières réalisées par les directions départementales des finances publiques (DDFIP) ont révélé une hausse des ressources fiscales, une amélioration de la soutenabilité de l'endettement et une stabilisation du fonds de roulement, avec pour conséquence une reprise de l'investissement public local.

La création d'une commune nouvelle a ainsi permis, dans certaines situations, de pouvoir assainir les finances en intégrant une commune en difficulté, à l'instar de l'ancienne commune Flat intégrée dans la commune nouvelle d'Aulhat-Flat dans le département du Puy-de-Dôme.

Les créations de communes nouvelles ont, en outre, permis de réduire le sentiment d'isolement ressenti par plusieurs collectivités, en permettant les regroupements et la mutualisation des services publics. Dans ce cadre, les services de l'État accompagnent les initiatives de création en permettant la prise en compte des aspirations locales et des liens de proximité avec les citoyens.

Le gouvernement continuera, en ce sens, au travers de ces nombreux dispositifs, à inciter à la création de communes nouvelles.

Par ailleurs, un groupe de travail (associant les associations d'élus locaux) a identifié une série d'obstacles à la création des communes nouvelles et de mesures incitatives potentielles. Le gouvernement souhaite mettre en œuvre ces préconisations afin d'appuyer les élus locaux s'engageant dans une démarche volontaire de regroupement.

DOCUMENT 4



Proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles

Publié le 6 février 2026

La proposition de loi entend inciter à la création de communes nouvelles, en simplifiant les procédures de fusion et en facilitant leur fonctionnement.

Le 5 février 2026, le Sénat a adopté, avec modifications, la proposition de loi en première lecture. L'Assemblée nationale doit désormais examiner le texte.

Création de communes nouvelles et découpage territorial simplifiés

La proposition de loi entend **faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles**.

Elle **simplifie la procédure de rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)**. L'avis des communes membres de l'EPCI-FP actuellement exigé avant qu'une commune nouvelle puisse être rattachée à l'intercommunalité est supprimé. Seule la consultation de l'organe délibérant de l'EPCI-FP est conservée.

Les communes constitutives ("historiques") de la commune nouvelle pourront adopter une **charte de gouvernance**.

Le texte instaure une **procédure permettant la création d'une commune nouvelle intégrant une commune administrée par une délégation spéciale** (créée en l'absence de conseil municipal, du fait par exemple de sa dissolution ou de la démission de tous les conseillers municipaux). En l'état actuel du droit, les communes sous délégation spéciale ne peuvent intégrer une commune nouvelle. Le préfet pourra désormais le proposer, sous plusieurs conditions (absence durable du conseil municipal, consultation des habitants concernés...). Le texte régit la composition du conseil municipal des communes nouvelles intégrant une ancienne commune sous le régime d'une délégation spéciale.

Le texte **assouplit également les conditions de redécoupage des limites territoriales des collectivités** en cas de communes nouvelles se trouvant "à cheval" sur le territoire de plusieurs départements ou régions.

À cette fin, il **met fin au droit de veto dont disposent les départements et les régions sur la création d'une commune nouvelle dont le territoire s'étend sur différentes collectivités**. Pour l'instant, toute opposition d'un conseil départemental ou régional bloque la création de communes nouvelles. Désormais, en cas de délibération défavorable d'au moins

un conseil départemental ou régional, les communes constitutives du projet de fusion pourront confirmer, à l'unanimité, leur souhait de rattachement à la commune nouvelle.

Une dérogation temporaire est par ailleurs instituée pour les **communes nouvelles peuplées de 3 500 à 3 999 habitants et réparties sur plusieurs cantons**, afin de permettre leur **rattachement à un canton unique**. Ces communes pourront, à leur demande, être rattachées au canton sur lequel est située la partie de leur territoire la plus peuplée. La demande devra être formulée par délibération du conseil municipal de la commune nouvelle, au plus tard le 1er septembre 2026. Les modifications des limites cantonales en résultant devront intervenir avant le 1er janvier 2027. Le texte initial prévoyait une procédure dérogatoire pérenne de rattachement d'une commune nouvelle à un canton unique.

Les autres mesures incitatives

Le texte allonge la durée de la garantie d'éligibilité à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dont bénéficient certaines communes nouvelles, de 3 à 6 ans.

Une **mesure d'incitation financière** vise à **encourager la création de communes-communautés**, créées par la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires. Il s'agit de communes nouvelles regroupant l'ensemble des communes qui appartenaient à un même EPCI-FP, et qui exercent les compétences communales comme intercommunales. Le calcul de la "dotation de compétences intercommunales" qu'elles perçoivent est révisé afin d'en garantir une évolution systématiquement positive.

Une autre disposition vise à **limiter les effets de seuil défavorables aux communes nouvelles**. Une commune nouvelle peut être soumise à de nouvelles obligations légales lorsque sa taille ou sa population augmente. Sous certaines conditions, le préfet aura la possibilité de l'autoriser à déroger à certaines de ces exigences, notamment en matière de logement social et d'accueil des gens du voyage.

Le texte entend **garantir le maintien des services publics lors de la création des communes nouvelles**. Entre la date de la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement général du conseil municipal, le préfet devra être saisi par le maire avant toute réforme des services de l'État ouverts au public. L'avis rendu par le préfet sera simple (non contraignant), contrairement à ce que prévoyait la version initiale du texte.

Les députés ont étendu aux communes "historiques" un **dispositif expérimental dérogatoire relatif à l'ouverture d'une antenne d'officine de pharmacie**, prévu par le code de la sécurité sociale.

Le texte tire les conséquences de la loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales. Il précise les modalités d'application de la règle de présomption de complétude pour le conseil municipal d'une commune nouvelle. Par amendement, les députés ont précisé les règles de composition des commissions de contrôle des listes électorales dans les communes nouvelles.

Les règles en matière de "défusion" des communes nouvelles sont simplifiées : allègement des délais et des procédures, clarification des règles applicables en matière de composition des organes délibérants des EPCI-FP après la défusion...

Le texte initial comprenait une interdiction du cumul des fonctions de maire délégué de plusieurs communes déléguées, rejetée par les députés.

Jeudi 29 mai 2025 Le Courrier de l'Ouest

CHOLET

« Pour moi, le bilan est très positif »

Bilan, critiques, projets… Dix ans après la naissance des communes nouvelles en Maine-et-Loire, Hervé Martin, maire de Chemillé-en-Anjou, revient sur cette révolution territoriale.

ENTRETIEN

Dix ans plus tard, le pari de la commune nouvelle tient toujours. Dans le Maine-et-Loire, les fusions de communes, lancées en 2015, continuent d'alimenter le débat. Précurseur en la matière, le territoire de Chemillé-en-Anjou fait figure de modèle, tout comme son maire, Hervé Martin, qui revient sur cette transformation majeure et ses conséquences, à l'approche de quatre jours de festivités du 29 au 1er juin pour célébrer cette décennie.

Dix ans après la création des communes nouvelles dans le Maine-et-Loire, dont Chemillé-en-Anjou fait partie, quel regard portez-vous sur cette transformation ?

Hervé Martin : « La création de Chemillé-en-Anjou, issue de la fusion de douze communes déléguées, s'est faite avant tout dans un esprit de construction humaine et collective. Aujourd'hui, le tissu associatif est toujours aussi dense, voire plus dynamique. Économiquement, nous avons su rassembler autour d'entreprises emblématiques du territoire. Et surtout, nous avons accompagné notre population dans cette mutation, en restant proches de leurs besoins. À mon sens, le bilan est très positif ! »

L'un des objectifs initiaux de ces fusions était de mutualiser les moyens et de réaliser des économies. Chemillé-en-Anjou a-t-elle véritablement gagné en efficacité budgétaire ?

« Oui, nous avons mutualisé les ressources humaines, matérielles et financières. Cela a permis de rationaliser et d'élargir notre périmètre d'action. Le nombre d'agents a d'ailleurs peu évolué — environ 250 aujourd'hui contre 200 en 2015 — mais les missions sont bien plus étendues ! Par exemple, nous avons désormais des services de communication et d'informatique en interne, ce qui nous évite de recourir à des prestataires. »

Certains habitants évoquent une perte de proximité. Que leur répondez-vous ?

« C'est une critique que nous entendons. C'est pourquoi chaque commune déléguée conserve son maire délégué et sa mairie : un lieu identifié pour les permanences, les associations, les services aux aînés… Nous cherchons aussi à renforcer cette proximité en animant ces espaces : bibliothèques, portage de repas, clubs des seniors ou encore transport solidaire. Ces services, très bien ancrés localement, sont essentiels pour maintenir le lien social. »

La question de l'identité des communes déléguées revient aussi fréquemment. Certains disent ne plus se retrouver dans ce grand ensemble. Quelles actions menez-vous en ce sens ?

« Rappelons d'abord que nous avons conservé les noms et les panneaux des communes déléguées et qu'aucune d'entre elles ne sera effacée. Mais surtout, nous adaptons nos projets à leurs spécificités : à Saint-Lézin, par exemple, une association culturelle locale (Un pas de côté) pourrait inspirer la transformation de la salle de sport, qui a d'ailleurs besoin d'être rénovée. À Valanjou, nous réhabilitons l'ancienne mairie et investissons dans des lieux patrimoniaux pour en faire un pôle culturel. Chaque commune déléguée doit donc pouvoir conserver sa dynamique propre, en lien avec son histoire et ses acteurs locaux. »



Chemillé, hier. Le maire de Chemillé-en-Anjou, Hervé Martin.

PHOTO : CO - LUCAS ROJOUAN

Quel conseil donneriez-vous à une commune qui envisagerait une fusion ?

« Il faut que le projet soit clair, construit pour et avec les habitants, notamment les associations, qui constituent de véritables moteurs pour nos territoires. Sans projet partagé, il est difficile de fédérer ! Le Maine-et-Loire et plus encore les Mauges ont montré que l'on pouvait le faire, mais à condition de s'appuyer sur un maillage humain fort. »

Lucas ROJOUAN

THE CONVERSATION

Les fusions de communes tiennent-elles leurs promesses ?

(extraits)

Publié le 18 février 2026
Par Gabriel Bideau, géographe - The Conversation

(…)

Aujourd'hui, on compte 844 communes nouvelles, rassemblant 2 724 communes historiques et près de 3 millions d'habitants. Alors que les communes nouvelles créées en 2015 (année de la première vague importante de fusions) ont passé leur première décennie et à l'approche des élections municipales de mars 2026, il est opportun de faire un point d'étape sur ce phénomène, entre autres car il fait l'objet d'un certain nombre d'idées reçues.

Idée reçue n°1 : « Les communes qui fusionnent sont les toutes petites communes rurales »

Verdict : Plutôt faux

La politique de réduction du nombre de communes en France s'appuie sur l'idée qu'il y aurait trop de communes de toute petite taille. Il est vrai que les communes françaises sont moins peuplées que les entités comparables dans d'autres pays, et qu'elles sont plus nombreuses.

Cependant, le raisonnement selon lequel il faudrait réduire le nombre de communes pour que, en fusionnant, elles arrivent à rassembler chacune une « masse critique » en termes de population est pour le moins débattu. Les différentes études portant sur une éventuelle « taille optimale » ont bien du mal à l'identifier : il n'existe pas de seuil démographique au-delà duquel une commune serait plus efficace qu'en dessous.

En partant néanmoins du principe, débattu donc, que les toutes petites communes poseraient problème pour l'efficacité de l'action publique, les fusions permettent-elles de résoudre cette difficulté ? Globalement, non.

Les toutes petites communes (moins de 200 habitants) sont plutôt sous-représentées dans les communes fusionnantes par rapport à la proportion qu'elles représentent dans l'ensemble des communes françaises. Les communes qui fusionnent ont en effet une population médiane (404 habitants) proche de celle des autres communes (426 habitants).

Au final, la proportion de communes de moins de 200 habitants est passée, depuis 2012, de 25,9 % à 25,4 %. Si l'objectif premier de la politique des communes nouvelles était de réduire drastiquement le nombre de très petites communes, on peut dire selon l'adage que, faute d'être un échec, « ça n'a pas marché ».

Les communes fusionnantes ne sont pas non plus systématiquement rurales. Ainsi, 6,7 % des communes fusionnantes sont dans une agglomération, comme par exemple en 2024 les villes d'Oullins et Pierre-Bénite, en banlieue de Lyon. Cela paraît peu, mais sur l'ensemble des communes françaises les communes situées en agglomération ne représentent que 12,7 %. Les communes nouvelles sont donc un peu plus fréquentes dans les espaces éloignés des pôles urbains, sans toutefois y être limitées.

Idée reçue n°2 : « Les fusions communales permettent de mettre en cohérence les territoires vécus et les territoires administratifs »

Verdict : C'est plus compliqué

François Baroin, qui clôturait en 2017 en tant que président de l'Association des maires de France (AMF) la 3e rencontre des communes nouvelles, considérait que « ce sont les bassins de vie qui ont créé les conditions de l'avancement de la coopération entre les communes », faisant sans doute référence à l'idée d'un espace au sein duquel les individus se déplacent pour leur travail, leurs loisirs et leurs achats.

Or, les communes nouvelles ne se créent que partiellement en cohérence avec les territoires vécus. Si on s'intéresse aux communes fusionnantes qui appartenaient à une aire urbaine en 2014 (avant la très grande majorité des fusions), 35 % d'entre elles ont fusionné avec d'autres communes n'appartenant pas à la même aire urbaine. Si on s'intéresse spécifiquement aux déplacements domicile-travail, dans 72 % des cas le principal flux sortant de la commune fusionnante ne va pas vers une commune avec laquelle elle fusionne, mais vers une commune tierce. Il y a donc bien persistance d'une différence entre le maillage administratif et les territoires pratiqués et vécus par les habitants.

Idée reçue n°3 : « Les fusions communales permettent de faire des économies d'échelle »

Verdict : Plutôt faux

Des acteurs comme l'AMF mettent en avant l'idée que les fusions permettraient presque automatiquement de réaliser des économies d'échelle, c'est-à-dire de mutualiser des coûts pour faire baisser les dépenses totales. Or, une étude des évolutions budgétaires entre 2011 et 2022 contredit ce présupposé. Ces résultats se retrouvent également dans une étude portant sur les communes créées en 2016, 2017 et 2019. On n'observe pas une diminution des dépenses : bien au contraire, en général celles-ci augmentent nettement dans les années suivant la fusion.

Par exemple, si on regarde spécifiquement l'évolution entre 2011 et 2022 des charges de fonctionnement des communes (c'est-à-dire leurs dépenses hors investissement), le groupe des communes fusionnantes a connu une augmentation plus importante (+31 %) que le groupe des autres communes françaises (+28 %).

Un processus mené par le haut, qui semble favoriser l'abstention

Deux derniers points peuvent être relevés. Tout d'abord, le passage en commune nouvelle est décidé par les conseils municipaux des communes fusionnantes, qui n'ont pas l'obligation de consulter la population. Fréquemment, les élus ne lui laissent d'ailleurs qu'une place limitée dans la construction des décisions, soit par crainte d'ouvrir une « boîte de Pandore » démocratique poussant à la remise en question systématique des décisions prises, soit par méfiance envers les décisions des populations, perçues comme peu éclairées. Un maire interrogé dans le cadre de mes travaux affirmait ainsi en 2016 : « Les gens vont voter pour quelque chose, mais ils ne savent pas forcément tout à fait les tenants et les aboutissants. Donc […] à mon avis, ce n'est pas la bonne solution. »

Par exemple, concernant le nom de la nouvelle commune, il est fréquent que les administrés soient invités à en proposer, voire à voter pour celui qu'ils préfèrent. En revanche, ce sont les élus qui vont conserver la main sur la décision finale ou sur les modalités de choix (par exemple en décidant des noms qui seront soumis à la consultation), permettant, *in fine*, d'orienter le vote. Cela pose la question de la place réelle laissée aux populations dans ces formes de participation ou de consultation.

Enfin, on observe aussi une montée de l'abstention dans les communes nouvelles. Ainsi, entre 2014 et 2020, la participation aux élections municipales a diminué de manière bien plus importante dans les communes nouvelles que dans les communes inchangées : le pourcentage de votants par rapport au nombre d'inscrits a baissé de 21 % dans les communes nouvelles entre 2014 et 2020, contre une baisse de 15 % pour les communes inchangées. Certes, la diminution généralisée de la participation s'explique par le contexte pandémique. Mais celui-ci n'a, *a priori*, pas touché différemment les communes nouvelles, quelle que soit leur taille.

Des effets (encore) difficiles à mesurer

Chaque élément présenté ici ne peut, à lui seul, délégitimer les communes nouvelles. Il est évident que certains projets de fusion font sens et remplissent les objectifs qu'ils se sont fixés, comme la mutualisation de structures ou de personnels, la montée en compétence des équipes communales ou l'aboutissement de décennies de collaborations concernant des services aux populations ou des équipements. Mesurer ces effets bénéfiques est d'ailleurs complexe, et mériterait des analyses encore à conduire.

Il serait toutefois souhaitable que les réflexions sur les communes nouvelles prennent en compte toutes les données en jeu, sans idées préconçues, et que les décisions de regroupement soient prises sur des bases saines. Les fusions sont parfois comparées à des mariages, or ce n'est pas parce qu'on peut observer des couples heureux que tout le monde doit se marier, *a fortiori* avec n'importe qui !

(…)



(...)



→ La loi de finances prévoit le **maintien du régime des mesures incitatives pour la création de communes nouvelles** (PSR de 33M€ pour 2026), maintien également du versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses.

→ Pour rappel, les communes nouvelles dont la population regroupée est inférieure à 150 001 habitants peuvent bénéficier d'**une garantie de DGF sans limitation de durée**, ainsi que d'une **bonification lors de leur 3 premières années d'existence de 15€ par habitant**. *Ces dispositions favorables sont financées par le budget de l'État (et non plus par les autres collectivités).*

→ Une proposition de loi en cours de discussions au Parlement comprend notamment des mesures d'incitations à la création de communes-communautés.

(...)

Les communes nouvelles à la recherche d'un second souffle

Publié le 16 juillet 2025 à 9h00 - par Stéphane Menu

Les deuxièmes Assises nationales des communes nouvelles ont eu lieu le 9 juillet dans les locaux de l'AMF. Alors que les élections municipales avancent à grands pas et que le nombre de créations de communes nouvelles stagne depuis 2020 (on en compte à ce jour 844), les intervenants ont tiré un bilan positif et posé les bases d'une nouvelle dynamique.



© Par Rill'Arts - stock.adobe.com

Elle était sans doute la mieux placée pour ouvrir de telles Assises. Outre le fait que Françoise Gatel est la ministre chargée de la Ruralité, dont sont issues les petites communes potentiellement éligibles au dispositif, elle fut aussi l'auteure de la loi du 1er août 2019 sur les communes nouvelles.
Une conviction qui n'a pas pris une ride en 2025 : « L'enjeu des communes nouvelles est de créer des communes plus puissantes. Ces dernières, et l'AMF ne cesse de le rappeler, ont vu le jour parce qu'elles étaient portées par un projet et non par une simple opportunité fiscale », assure-t-elle.
Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou et coprésident du groupe Communes nouvelles de l'AMF, est convaincu du fait que ces dernières offrent « une solution à beaucoup de difficultés que rencontrent les petites communes pour faire face à leurs obligations, ou ne serait-ce que pour exister, je pense bien sûr à la sauvegarde essentielle des écoles ». Or, une telle évidence ne suscite pas une adhésion massive des maires potentiellement concernés, les 844 communes nouvelles ne pouvant s'apparenter à un déferlement.

Un enjeu de survie, d'attractivité

Les communes converties assurent pourtant un tonique service après-vente. Maire de Val-Sonnette, Brigitte Monnet se représentera aux prochaines élections municipales. « Nous débattrons bien sûr de ce que ce statut nous a permis de réaliser, le bilan est positif, mais rien m'empêche de discuter avec les habitants des points qui peuvent être améliorés ». « Franchement, quand on présente les

avantages des communes nouvelles aux habitants, ils savent bien qu'isolées, les communes n'auraient pu mener à bien les projets que nous avons réalisés », prolonge la maire de Valloire-sur-Cisse, Catherine Lhéritier. À tel point que cet acquis ne fera pas l'objet de la moindre remise en cause. Reste la fameuse question de l'identité du village, voire de la dénomination nouvelle de la commune, qui peuvent crisper ceux qui sont attachés aux racines. Maire de Terre de Caux, Jean-Marc Vasse met l'accent sur un point important : « Avec la numérisation de nos relations de travail et le déploiement du télétravail, l'attractivité des petites communes se joue aussi sur la qualité des services rendus à une nouvelle génération. Avec ce dispositif, les attentes de cette nouvelle population peuvent être satisfaits », assure-t-il. François Aubey, maire de Mézidon-Vallée-d'Auge, nuance : « Il faut consulter les habitants avant d'en faire un argument politique. D'ailleurs, le Rassemblement national a bien senti qu'il s'agirait d'une bonne portée d'entrée pour éveiller la nostalgie en voulant, chez nous, remettre en cause le statut ».

Une réunion annuelle en préfecture pour informer les maires

Françoise Gatel a mis en place un groupe de travail sur le sujet pour redonner de la perspective aux communes nouvelles. Une des mesures avancées consistera à organiser, à l'échelle des départements, une réunion d'informations ouverte à tous les maires pour entendre le témoignages de ceux qui ont franchi le gué. Les DGS et les cadres territoriaux seraient associés à la démarche pour donner plus de poids à la démarche et mesurer les effets comptables d'une telle évolution.

Des communes appelées à devenir comme les autres ?

D'autres points ont été abordés au cours des Assises, notamment la question de savoir s'il est opportun de supprimer ou de conserver les maires délégués. « Sans maire délégué, la proximité, essentielle au maintien des identités villageoises, perdrait de sa substance », estime François Aubey. Il est vrai que la taille du territoire rend ce principe de délégation plus nécessaire encore. Quid du nombre de conseillers municipaux ? La loi Pélissard du 16 mars 2015 avait convenu d'un dispositif évitant une diminution trop forte du nombre de conseillers municipaux dès le premier renouvellement suite la création de la commune nouvelle. La loi du 1er août 2019 a prolongé cette dérogation. Or, la loi récente visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales offre un nouvel allongement de la période de transition. Le nombre de conseillers municipaux est donc amené à rester en l'état.

Un traitement différencié mais pour combien de temps ?

Isabelle Dorliat-Pouzet, sous-directrice des compétences et institutions locales à la DGCL, a annoncé de son côté qu'une enquête serait lancée pour établir un bilan des communes nouvelles à partir d'une double approche auprès de 20 départements, 10 dans lesquels la commune nouvelle a suscité une réelle adhésion, les 10 autres là où, au contraire, le pli n'a pas été pris, l'objectif étant d'identifier les freins. Des échanges ont aussi eu lieu concernant l'avenir du statut des communes nouvelles. La députée du Maine-et-Loire, Stella Dupont, veut que ces communes « obtiennent un statut particulier, à l'instar de ce qui se passe dans les Outre-mer, au risque d'affecter l'attractivité du statut ». « Il ne faut pas craindre un traitement différencié de ces communes, du moins pendant un moment », confirme de son côté le sénateur des Landes, Éric Kerrouche. La balle est dans le camp du gouvernement qui considère que les dites communes devront rejoindre le giron des autres communes. Mais à quel horizon ?

DOCUMENT 9

Charte de la commune nouvelle d'Oullins-Pierre-Bénite (extraits)

oullinspierrebenite.fr - 10 novembre 2023

PREAMBULE : LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA COMMUNE NOUVELLE

1. Présentation Générale du territoire et des enjeux

A la confluence du Rhône et de la Saône, les communes d'Oullins (26 994 habitants en population municipale et 27 263 en population totale) et de Pierre-Bénite (10 508 habitants en population municipale et 10 555 en population totale), forment ensemble un territoire attractif de 37 502 habitants. (...)

Les mobilités collectives ou individuelles, les bassins d'emploi, l'effet du changement climatique ou encore les modes d'habitat évoluent et évolueront considérablement, à une vitesse exponentielle, challengés en permanence par les nouveaux usages du numérique ou de l'intelligence artificielle.

Pour préparer ces transitions, s'y adapter, ne pas les subir mais les accompagner, les élus des deux villes partagent une volonté de développement commun de ce territoire unifié.

Cette union permettra en effet d'aller vers un projet de territoire plus fort et plus ambitieux, de réaliser des économies d'échelle, de gagner en efficacité et surtout de porter de nouveaux projets pour améliorer les services à la population, particulièrement dans un contexte d'inflation et de baisse des dotations de l'Etat.

Les communes doivent, plus que jamais, assurer le service public de proximité des habitants.

Créer une commune nouvelle de 37 502 habitants, c'est l'occasion d'offrir des moyens bien plus importants financiers, administratifs et matériels mais également de gouvernance à nos collectivités.

De plus, à Oullins comme à Pierre-Bénite, le poids de la Métropole de Lyon impose d'être toujours plus structurés et plus engagés pour construire un avenir en adéquation avec les besoins de ses habitants. (...)

2. Méthodologie et concertation

L'union des communes d'Oullins et de Pierre-Bénite a été proposée aux habitants à travers une démarche de concertation qui a eu lieu d'avril 2023 à juillet 2023 et qui a pris plusieurs formes (consultations, site web dédié, rendez-vous avec les habitants, ateliers grand public, ateliers thématiques…).

Cette concertation a été lancée pour recueillir l'avis et les suggestions des habitants.

Le bilan de la concertation a été dressé en octobre 2023.

La présente charte a pour objet de rappeler l'esprit qui anime les élus fondateurs ainsi que les principes fondamentaux qui s'appliqueront aux élus qui seront en charge de la gouvernance tant de la Commune nouvelle que des Communes déléguées.

(...)

3. Les principes fondateurs

(...)

Dans ces perspectives, les Communes d'Oullins et de Pierre-Bénite se sont engagées dans la création d'une Commune Nouvelle dont les principes fondateurs sont les suivants :

- Fédérer les communes actuelles dans un territoire cohérent, avec une dynamique d'action plus importante que celle des communes prises individuellement.

- Préserver l'identité et les spécificités de chaque commune historique.

- Respecter une représentation équitable des communes historiques au sein de la commune nouvelle et une égalité de traitement entre les habitants.

- Maintenir et développer encore plus un service public de proximité et de qualité (alimentation dans les écoles, filière d'excellence à l'école, proposer de nouveaux services administratifs…) au bénéfice du quotidien des habitants.

- Garantir à chacune et à chacun un cadre de vie accueillant (protection de l'environnement, investissement en faveur de la santé, des mobilités…), solidaire, inclusif et sécurisant, leur permettant aussi de s'épanouir dans une vie locale riche au niveau associatif, culturel et sportif.

- Mutualiser les moyens humains, matériels et financiers pour optimiser un développement cohérent et équilibré de chaque commune historique dans le respect de leurs habitants et d'une gestion responsable des deniers publics notamment afin d'agir sur le pouvoir d'achat.

- Renforcer la représentativité de notre territoire et de ses habitants auprès de l'État et des autres collectivités ou partenaires publics.

- Conforter et développer l'attractivité du territoire.

- Mettre en œuvre des projets de territoire, services et équipements que les communes historiques n'auraient pu porter séparément.

Ces principes fondamentaux reflètent l'esprit des communes fondatrices de la commune nouvelle « Oullins-Pierre-Bénite ».

Ces principes, et leurs déclinaisons, guideront l'action des équipes qui seront en charge de la gouvernance de la Commune Nouvelle et des communes déléguées.

ARTICLE 1er : IDENTITE DE LA COMMUNE NOUVELLE

La Commune Nouvelle prend le nom de « Oullins-Pierre-Bénite »

Son siège est fixé à l'Hôtel de Ville, Place Roger Salengro, 69600 OULLINS-PIERRE-BENITE.

La Commune Nouvelle est substituée aux communes historiques :

- Pour toutes les délibérations et les actes dont les contrats
- Pour l'ensemble des biens, droits et obligations
- Pour l'ensemble des personnels des communes fusionnées

Les contrats conclus par les communes fondatrices sont exécutés dans les conditions de leur signature antérieure à la fusion jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

La commune nouvelle représente les communes fondatrices dans les syndicats intercommunaux et les autres instances dont les communes d'Oullins et de Pierre-Bénite étaient membres, à l'exception du SITIV dont le processus de retrait est en cours.

ARTICLE 2 : ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE LA COMMUNE NOUVELLE JUSQU'AUX PROCHAINES ELECTIONS MUNICIPALES

1. Le conseil municipal

Jusqu'au prochain renouvellement suivant la création de la Commune Nouvelle, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des élus en exercice des conseils municipaux des communes historiques.

Le nombre total de conseillers municipaux s'élève donc, jusqu'aux prochaines élections prévues à ce jour en 2026, à 68 membres, dont 35 issus du conseil municipal d'OULLINS et 33 issus du conseil municipal de PIERRE-BENITE.

2. Maire et adjoints au maire de la commune nouvelle

Le Maire de la Commune Nouvelle est élu par le conseil municipal de la Commune Nouvelle.

Le conseil municipal de la Commune Nouvelle détermine le nombre d'adjoints au maire de la Commune Nouvelle sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif global du conseil municipal.

Le conseil municipal de la Commune Nouvelle élit les adjoints au maire de la Commune Nouvelle parmi les conseillers municipaux. Les adjoints peuvent bénéficier

de délégation de fonctions de la part du maire de la Commune Nouvelle qui s'exercent sur l'ensemble du territoire de la Commune Nouvelle.

3. Commissions thématiques

Des commissions thématiques seront créées pour préparer, étudier et instruire les délibérations soumises au conseil municipal, lesquelles relèveront exclusivement du conseil municipal de la Commune nouvelle.

ARTICLE 3 : ORGANISATION ET GOUVERNANCE DES COMMUNES DELEGUEES JUSQU'AUX PROCHAINES ELECTIONS MUNICIPALES

1. Dénomination

Des communes déléguées sont instituées en lieu et place des communes historiques d'OULLINS et de PIERRE-BENITE.

Elles reprennent le nom et les limites territoriales des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue.

Le siège de la commune déléguée d'OULLINS est fixé à l'Hôtel de Ville, Place Roger Salengro, Oullins, 69600 OULLINS-PIERRE-BENITE.

Le siège de la commune déléguée de PIERRE-BENITE est fixé à la mairie annexe, Place Jean Jaurès, Pierre-Bénite, 69310 OULLINS-PIERRE-BENITE.

La Commune Nouvelle a seule qualité de collectivité territoriale.

2. Organisation

Mairie annexe

Dans chaque commune déléguée est créée une Mairie annexe dans laquelle sont établis les actes d'état civil et assurés les missions de services publics.

Les pactes civils de solidarité des partenaires ayant fixé leur résidence commune dans la commune déléguée y sont également enregistrés.

Les mariages peuvent être célébrés et les pactes civils de solidarité peuvent être enregistrés dans l'une des annexes de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle.

Maires Délégués

Les Maires des communes fondatrices sont de droit Maires des communes déléguées et Adjoints au Maire de la Commune Nouvelle jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Ils sont dénommés « Maires Délégués ».

Les Maires Délégués remplissent dans leur commune les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judicaire. Ils sont chargés, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir du Maire les délégations de fonction ou de signature usuellement attribuées aux Adjoints au Maire.

Le Maire Délégué exerce également de « droit » les fonctions d'Adjoint au Maire de la Commune nouvelle sans élection. A ce titre, il n'entre pas dans la limite des 30% du nombre total des conseillers municipaux pour désigner le nombre d'Adjoints.

Les fonctions d'Adjoint de la Commune Nouvelle et de Maire Délégué sont ainsi cumulables. En revanche, les deux indemnités relatives à ces fonctions ne sont pas cumulables. Le Maire Délégué doit faire connaître l'indemnité qu'il souhaite conserver.

Conseil communal de Pierre-Bénite

Les élus membres des communes historiques en exercice avant le 1er janvier 2024 poursuivent leur mandat au sein du conseil municipal de la Commune Nouvelle.

Ce dernier créé un conseil communal au sein de la commune déléguée de Pierre-Bénite dont il fixe le nombre, composé du Maire Délégué et des adjoints issus de la commune de Pierre-Bénite.

Le conseil communal de Pierre-Bénite est présidé par le Maire délégué.

Adjoints Délégués

Les Adjoints aux Maires actuellement en poste sont soit nommés Adjoints au Maire de la Commune Nouvelle, soit nommés Adjoints aux Maires délégués, soit les deux le cas échéant.

Un adjoint au maire délégué est dénommé « Adjoint Délégué » et exerce, à ce titre, ses délégations sur le territoire de sa commune d'origine.

3. Compétences du conseil communal de Pierre-Bénite

Le conseil communal peut adresser des questions écrites au maire de la commune nouvelle sur toute affaire intéressant la commune déléguée.

A la demande du conseil communal, le conseil communal débat de toute affaire intéressant la commune déléguée. Les questions soumises à débat sont adressées

au maire de la commune nouvelle huit jours au moins avant la séance du conseil municipal.

Le conseil communal peut émettre des vœux sur tous les objets intéressant la commune déléguée.

Le conseil communal est saisi pour avis des rapports de présentation et des projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de la commune déléguée, préalablement à leur examen par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Le conseil communal est consulté avant toute délibération du conseil municipal portant sur l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de la commune déléguée, ainsi que pour tout projet d'opération d'aménagement dont la réalisation est prévue, en tout ou partie, dans les limites de la commune déléguée. Les mêmes dispositions sont applicables à la suppression ou au rétablissement du droit de préemption urbain.

Le conseil communal procède, en son sein, à la désignation des représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à la commune déléguée et dans lesquels la commune nouvelle doit être représentée en vertu de dispositions applicables à ces organismes.

Un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire, est adopté par le conseil municipal de la commune nouvelle dans les six mois qui suivent son installation.

ARTICLE 4 : ORGANISATION ET GOUVERNANCE A PARTIR DES PROCHAINES ELECTIONS MUNICIPALES

1. La Commune Nouvelle

Elle dispose d'une seule circonscription électorale dès les prochaines élections municipales.

Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, prévu lors des élections municipales de 2026, le Conseil Municipal de la commune nouvelle comportera – à titre dérogatoire – un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate supérieure, soit 43 élus au lieu de 39.

Au mandat suivant (théoriquement à partir de 2032), le nombre de Conseillers Municipaux redeviendra égal à celui en vigueur dans le droit commun, en lien avec sa strate réelle de population.

2. Les communes déléguées

Les Conseils Municipaux des communes historiques affirment que les communes déléguées conservent leur nom, leur limite territoriale et leur mairie.

Le Maire délégué sera élu par le conseil municipal de la Commune Nouvelle.

Un Conseil Communal pourra être créé par le Conseil Municipal de la Commune Nouvelle et sera constitué du Maire délégué et de Conseillers communaux élus par le Conseil Municipal de la commune nouvelle.

Le Conseil Municipal de la commune nouvelle détermine dans son règlement intérieur les prérogatives des instances mises en place au sein des communes déléguées et leurs relations avec la commune nouvelle.

ARTICLE 5 : LE PERSONNEL

L'ensemble des personnels communaux des communes fusionnées relève de plein droit de la Commune Nouvelle dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les agents conservent le bénéfice de leur rémunération, comprenant les éléments obligatoires de paie et le régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis.

Une information adéquate a été donnée au personnel des communes fusionnées.

Le personnel dans son ensemble est géré par la commune nouvelle. Il est placé sous l'autorité du maire de la commune nouvelle.

Afin de permettre le fonctionnement des communes déléguées, la commune nouvelle mettra à disposition de la commune déléguée du personnel lui permettant d'exercer ses missions et compétences.

ARTICLE 6 : LE CCAS

Une commune ne peut disposer de deux CCAS.

Aussi, sera créé au 1er janvier 2024 le Centre communal d'action sociale (CCAS) unique du territoire.

Le conseil d'administration du Centre communal d'action sociale est présidé par le Maire. Il comprend en nombre égal, au maximum 8 membres, élus en son sein par le Conseil Municipal et 8 membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

Le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées.

ARTICLE 7 : LE BUDGET

La commune nouvelle se substitue aux communes historiques pour le FCTVA et les subventions précédemment acquises ou demandées par les communes ayant décidé de fusionner.

La création d'une commune nouvelle de 37 502 habitants permet par ailleurs de consolider des situations financières complémentaires aboutissant (base 2022) à :

- une épargne de gestion de 15.7 % des recettes réelles de fonctionnement (contre 15 % en moyenne pour les communes de la strate).
- une épargne nette de 3.3 % (contre 7.1 % à l'échelle de la strate) en raison des investissements passés et du poids de la dette.

Sur la base d'une politique d'investissement volontariste de 2023 à 2026 (37.3 M€ sur 4 ans), l'encours de dette atteindrait à 44.2 M€ à fin 2026 contre 51.2 M€ à fin 2022 pour les deux communes soit une baisse de -13,7% prévisionnellement.

L'épargne de gestion, soutenue par la garantie sur les dotations d'État sur les 3 premières années ainsi que la dotation d'amorçage de 223 K€ pendant 3 ans, représenterait 13.8 % des recettes réelles de fonctionnement en 2026 et l'épargne nette passerait de 3.3 % en 2022 à 5.9 % en 2026.

Les économies d'échelle identifiées permettront par ailleurs de contenir la croissance des charges.

Il est fait le choix d'une intégration fiscale progressive des taxes communales pendant 12 ans sur décision concordantes des conseils municipaux des communes fusionnées.

L'harmonisation de la fiscalité entre les deux communes débutera en 2025 avec un taux cible (taux moyen pondéré de foncier bâti) de 32.62 % se situant dans la moyenne des communes ayant une population comparable dans la métropole.

ARTICLE 8 : LES BIENS

L'ensemble des biens, droits et obligations des communes d'OULLINS et de PIERRE-BENITE dont est issue la commune nouvelle est transféré à cette dernière.

ARTICLE 9 : MODIFICATION DE LA CHARTE

La présente charte a été adoptée à la majorité des conseils municipaux des communes historiques.

Elle pourra être modifiée à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal de la Commune Nouvelle.



Les communes nouvelles : fusionner pour devenir plus forts ?

Par Jeanne Cerin • Jeudi 11 septembre 2025

Il existe en France 840 communes nouvelles, sur les 35 000 que compte la France. Mais ce nouveau statut, lancé en 2010, semble de moins en moins séduire les maires.

Elles sont rares les fois où Jean-Pierre David vient à Paris. Mais cette fois-ci, le maire de Flirey, une petite commune en Lorraine de moins de 200 habitants, a jugé bon de faire le déplacement pour en apprendre plus sur les communes nouvelles. "*J'ai été sollicité par un maire d'une commune voisine pour que l'on s'associe mais à vrai dire, ce n'est pas ma tasse de thé : je préfère un petit chez moi qu'un grand chez les autres*".

Assis au milieu de la salle, le regard attentif tourné en direction de la scène où s'enchaînent les interventions, le maire ne semble pas résolument opposé à ce projet. "*Il faut qu'on reste ouvert aux solutions que l'on peut apporter à nos territoires. On comprend bien que les services publics dans nos petits villages ont disparu. En Lorraine, cela fait longtemps qu'on en a plus",* constate-t-il la mine résignée. *"À ce niveau-là, tout est à reconstruire*".

Offrir un second souffle

La commune nouvelle peut-elle dès lors offrir un second souffle aux villages en difficultés ? Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou, commune nouvelle du Maine-et-Loire, en est lui convaincu. "*Une commune nouvelle c'est le regroupement de plusieurs communes*" résume celui qui est aussi coprésident du groupe de travail de l'Association des maires de France chargé d'étudier les communes nouvelles.

"*Ce ne sont pas des fusions parce qu'on garde l'identité de la commune historique, mais ce sont des communes qui ont décidé de ne faire plus qu'une*". Chaque commune nouvelle établie dès lors ses propres règles. Certaines disposent d'un Hôtel de Ville central mais conservent également les anciennes mairies des villages pour permettre notamment à leurs habitants de s'y marier ou de réaliser leurs documents administratifs. D'autres choisissent de garder les maires eux-mêmes. Ils obtiennent alors un nouveau statut : maire délégué.
Mais pour toutes, ce regroupement se traduit par un regroupement des moyens financiers. "*On mutualise tout à 100%*", poursuit Philippe Chalopin. Une solution aux difficultés financières que rencontrent les plus petits villages estime-t-il : "*Quand vous n'arrivez plus sur un territoire à apporter le même service public à tous les habitants que vous avez des problèmes, par exemple dans le domaine de la santé, les cartes scolaires, les commerces qui ferment, les communes qui se désertifient. Là, il y a urgence. Il faut faire une commune nouvelle parce que ça permet d'éviter ce genre de dilution du service public"*.

Budgets en hausse, investissements nouveaux

Depuis 2010, l'État mène une politique incitative pour encourager les villages à passer le cap, avec l'idée qu'en se regroupant, les communes vont rationaliser leurs dépenses et faire des économies, détaille Gabriel Bideau, géographe et auteur d'une thèse sur les communes nouvelles.

Dès lors, acquérir ce nouveau statut permet de bénéficier d'avantages financiers non négligeables : exonérations fiscales, ou encore, dotations spécifiques.

Sur la commune nouvelle de Val-Sonnette, dans le Jura, qui regroupe 5 communes déléguées pour 1 300 habitants, la maire Brigitte Manet constate une évolution significative de son budget

depuis ce regroupement. “*Sur mon budget 2025, j'avais plus 70 000 euros à inscrire et on fait des choses avec une somme comme celle-ci !*”, rapporte-t-elle.

Une somme qui lui permet désormais d'offrir aux habitants une permanence mairie 7 jours sur 7, alors qu’avant ce regroupement, certains villages ne pouvaient en bénéficier que deux heures par semaine. “*La mairie, c’est quand même le premier service public*”, se réjouit la maire qui a également mené d’autres investissements pour sa commune : création d'une maison d'assistantes maternelles, rénovation de bâtiments communaux, investissements dans la transition écologique et énergétique.

Même constat pour François Aubey, maire de la commune nouvelle de Mézidon Vallée d’Auge, dans le Calvados, créée en 2017 autour de 14 communes, ce qui lui a permis d’augmenter son budget annuel de 10%. Résultat, des investissements pour la jeunesse avec la construction de nouveaux gymnases et d’un centre de loisirs.

Mais c’est surtout vers l’accès aux soins que le maire a choisi de flécher ces euros supplémentaires. *“Nous avons pu développer un pôle santé qui accueille des médecins libéraux. Aujourd’hui, c’est presque étrange de le dire, mais nous n’avons pas de soucis d'accès aux soins sur notre territoire”*. Sans la commune nouvelle, le maire en est persuadé “*nous n'aurions jamais pu être aussi attractifs pour attirer des médecins*”.

Un argument de campagne pour les municipales

Ce maire socialiste compte bien défendre ce bilan aux prochaines municipales. Mais alors qu’il pensait que la commune nouvelle était un acquis après neuf années de transformations, certains voudraient revenir dessus. Le Rassemblement national, implanté sur son territoire, entend bien en faire un argument de campagne, pressent-il.

“*La commune nouvelle peut souffrir d’une image négative. Dans l'inconscient des gens, c'est* “ta commune n'existe plus, tu n’as plus ton maire”. *Le Rassemblement national se sert déjà de cela. On va vite démontrer qu'ils sont à côté de la plaque. Mais clairement, ça va être un sujet de campagne*.”

Il est vrai qu’un des effets négatifs de cette nouvelle organisation peut être “*un sentiment d’éloignement des habitants avec leur commune d’origine*”, souligne Gabriel Bideau. "*Les communes nouvelles se sont créées dans une logique de démocratie représentative,* détaille le chercheur. *“La population n'a pas nécessairement à être consultée et en général, les élus font en sorte que la population soit informée mais décident au niveau du conseil municipal.”*

Ce relâchement dans la démocratie participative peut conduire, d’après lui, au délitement des liens entre un habitant et la vie de sa nouvelle commune. Un effet que Gabriel Bideau a observé notamment lors des dernières élections municipales. “*En 2020, l'abstention a été plus élevée partout parce qu'il y avait le contexte du Covid-19, mais on observe une abstention vraiment plus forte dans les communes nouvelles*”. Un constat qui interroge le chercheur et qu’il faudra d’après lui surveiller en 2026.

Ainsi, pour les maires qui envisagent cette transformation en commune nouvelle, “*cela ne pourra se faire qu’après les municipales*”, confient plusieurs représentants de l’AMF. “*Cela serait trop risqué d’en faire un argument de campagne*, expliquent-ils, *car l’adhésion de la population à ce projet nécessite du temps*."

Six mois paraissent donc bien trop courts pour convaincre des centaines, voire des milliers d’habitants, quand cela a pris à certains maires près de deux ans pour faire adhérer leurs administrés à ce projet.

SÉNAT

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relatif aux **communes nouvelles**,

Par Mme Françoise GATEL et M. Éric KERROUCHE,

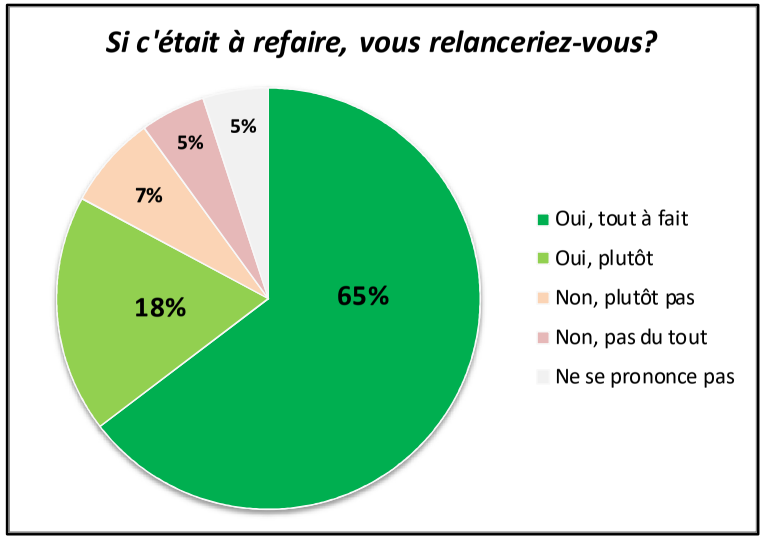
Sénateurs

(...)

I. LA COMMUNE NOUVELLE : UNE ORGANISATION QUI RENFORCE LE POUVOIR D'AGIR

A. UN BILAN JUGÉ GLOBALEMENT POSITIF

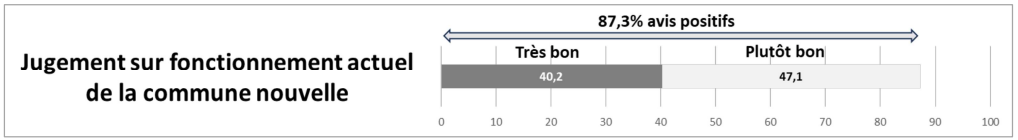
Les réponses obtenues lors de la consultation menée par vos rapporteurs témoignent du **regard positif porté** par les maires sur le dispositif de la commune nouvelle. En effet, **83 %** des répondants se relanceraient dans la création d'une commune nouvelle, si c'était à refaire : 65 % répondent « *oui tout à fait* » et 18 % « *oui plutôt* ».



Source : résultats de la consultation en ligne auprès des communes nouvelles

Par ailleurs, près de **90 % des répondants jugent positivement le fonctionnement de la commune nouvelle :** 40 % émettent un avis « *très* » positif et 47 % « *plutôt* » positif.

Toutefois même si les taux restent globalement hauts, on observe des variations. Ainsi, si le jugement est très positif dans les communes nouvelles qui ont rassemblées moins de communes (92,8 % dans celles composées de 2 communes), le pourcentage tombe à 75 % dans celles composées de 6 communes et plus. De la même façon, si le fonctionnement est jugé positif à 97,1 % dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants, le taux tombe à 71,9 % dans celles de plus de 4 000 habitants.



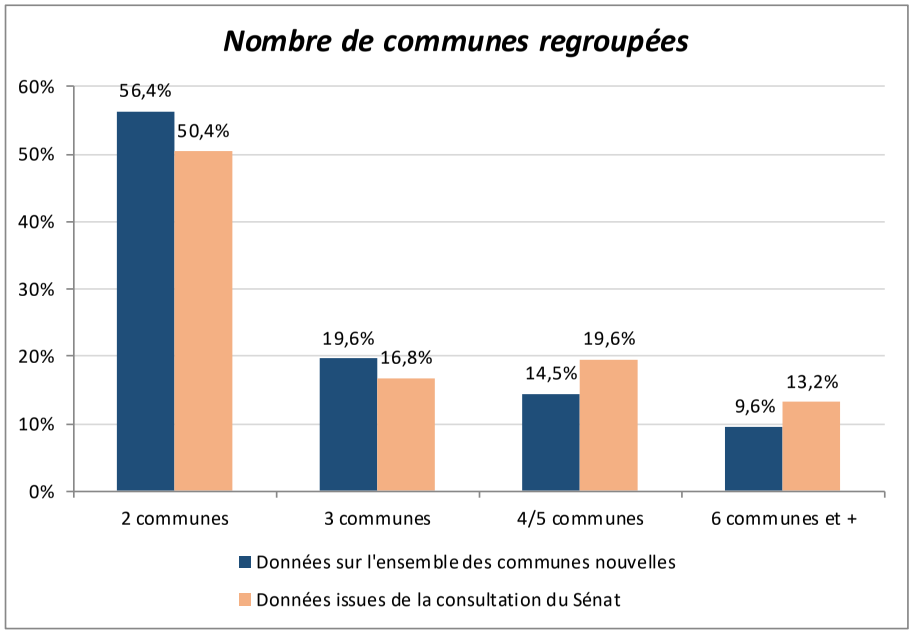
B. DE GRANDES DIVERSITÉS DE SITUATIONS

Comme indiqué plus haut, la commune nouvelle est une **pépite de liberté** qui dépend entièrement de **l'initiative locale.** Cette dernière repose sur la **volonté** des élus et **s'adapte donc aux réalités des territoires**. C'est pourquoi les communes nouvelles sont à **géométrie variable**, s'agissant de leur **superficie** mais aussi du **nombre d'habitants** concernés.

Les résultats de la consultation témoignent parfaitement de cette **hétérogénéité,** tant en ce qui concerne le nombre de communes regroupées que le nombre d'habitants.

1. Diversité dans le nombre de communes regroupées

Les histogrammes ci-dessous illustrent que les situations sont variables s'agissant du **nombre de communes regroupées au sein des** communes nouvelles : ce sont avant tout les communes nouvelles composées de deux communes qui dominent largement (elles représentent la moitié de l'effectif), celles formées de 6 communes ou plus étant nettement plus rares (un peu plus de 1 sur 10).



Source : Sénat, à partir des données fournies par l'AMF
et des résultats de la consultation en ligne auprès des communes nouvelles

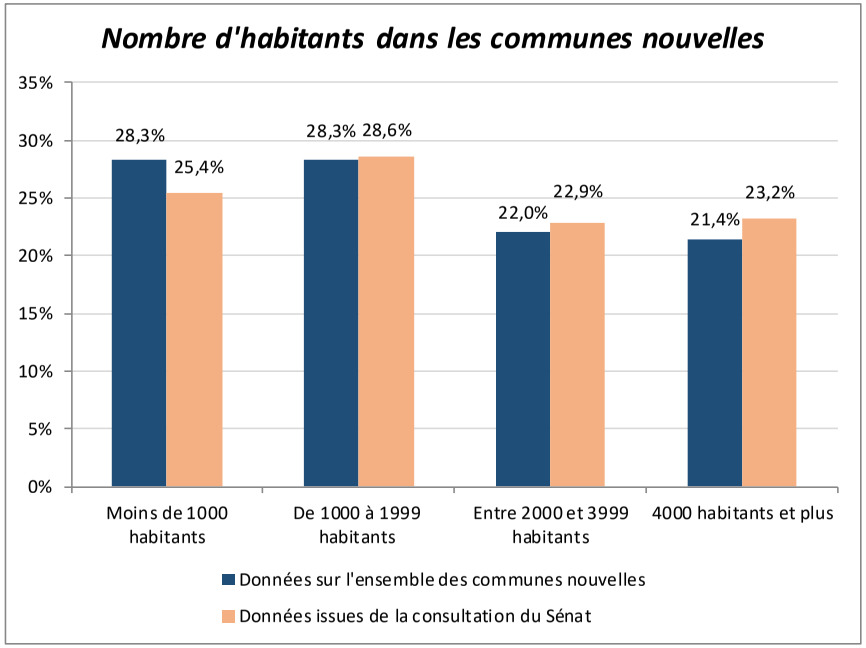
Relevons que la distribution des données de la consultation du Sénat est proche de celle de l'ensemble des communes nouvelles, ce qui illustre la **représentativité** de l'échantillon des communes nouvelles qui ont répondu à notre enquête.

2. Diversité dans le nombre d'habitants

La diversité des communes nouvelles se retrouve également dans la **taille de leur population**. Parmi les répondants, les communes nouvelles sont majoritairement (54 %) des communes **rassemblant moins de 2 000 habitants,** alors que 23,2 % réunissent plus de 4 000 habitants.

Les écarts de population apparaissent **très importants** parmi les communes qui ont pris part à la consultation : ainsi, les communes nouvelles d'Esplantas-Vazeilles (Haute-Loire) et de Surjoux-Lhopital (Ain) comptent respectivement 128 et 150 habitants, tandis que la commune nouvelle d'Annecy, la plus grande de France, regroupe plus de 135 000 habitants.

Cette diversité dans les réponses est, là encore, **représentative de la situation générale,** comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : Sénat, à partir des données fournies par l'AMF
et des résultats de la consultation en ligne auprès des communes nouvelles

C. MUTUALISATIONS ET ÉCONOMIES D'ÉCHELLE : DES OBJECTIFS TRÈS RECHERCHÉS ET BIEN SOUVENT ATTEINTS

Dans le cadre de la consultation**,** les maires ont été interrogés sur les raisons qui les ont conduits à cette démarche de regroupement communal. Il ressort de l'enquête que l**eur objectif principal était de mutualiser les services** et de **réaliser des économies d'échelle**. Les maires étaient donc mus par la volonté de rationaliser l'organisation communale et de rendre ainsi aux habitants **un meilleur service au meilleur coût**.

Notons aussi le motif « renforcement des habitudes de travail en commun » qui fait écho à ce qui a déjà pu être observé, à savoir que la commune nouvelle vient souvent **consacrer un processus antérieur de mutualisation**[1].

Raisons originelles de création par importance

Moyenne sur une échelle allant de 0 à 10

	Moyenne
Renforcement mutualisations	6,9
Réalisation économies d'échelle	6,7
Maintien ou développement de services publics	5,9
Nouveaux projets	5,9
Place plus importante au sein de la communauté	5,7
Renforcement habitudes de travail en commun	5,7

Source : résultats de la consultation en ligne auprès des communes nouvelles

Selon les maires répondants, les objectifs précités ont été **largement atteints :** en effet, **72** % des répondants estiment que la commune nouvelle a permis des **économies d'échelle**, et **88** % des mutualisations effectives, tant en matière de services que de personnel.

Lors des rencontres nationales des communes nouvelles, organisées au Sénat en septembre 2022, M. Philippe CHALOPIN, maire de Baugé-en-Anjou, commune nouvelle créée en 2012, avait souligné qu'un incendie, touchant 1 600 hectares, avait permis une prise de conscience des habitants quant au **renforcement des capacités d'action des communes nouvelles** : *« Les habitants savent maintenant ce que c'est : ils savent que la commune nouvelle permet de mutualiser les moyens et d'aider les petites - celle qui a été frappée par l'incendie ne compte que 250 habitants. C'est dans ces moments difficiles que la commune nouvelle prend tout son sens. Sans elle, il aurait été difficile de s'en sortir ».* Et le maire de conclure ainsi *: « J'ai été déçu par le rapport de l'IGA, qui parle d'un bilan décevant. (…). Face aux crises financière, énergétique, écologique, que pourra faire une petite commune seule ? ».*

Une large majorité des élus affirme que la commune nouvelle a effectivement permis de donner de **nouvelles marges de manœuvres financières**, à la fois sur les volets « fonctionnement » et « investissement ». En effet, parmi les répondants, 77 % estiment que la commune nouvelle a permis de nouveaux **investissements**, et près de 70 % relèvent un impact positif sur les dépenses de **fonctionnement**. Les attentes financières initiales, exprimées lors de la création des communes nouvelles, semblent donc largement **satisfaites**.

Verbatim d'un maire lors des auditions :

« Collectivement nous sommes plus forts ! La commune nouvelle permet de préserver nos services publics et de les développer, d'accompagner nos associations, de dynamiser les centres bourgs, de faire face à la crise de l'énergie, du logement, de développer des politiques publiques qui nécessitent toujours plus d'expertises, de moyens humains et financiers ».

Certes, force est de reconnaître que la commune nouvelle est, dans un premier temps, **génératrice de coûts, directs ou indirects** (réorganisation administrative, préparation d'études, organisation de réunions, réflexion sur la nouvelle gouvernance…). Toutefois, la commune nouvelle permet, après un temps d'installation, de **renforcer le pouvoir d'agir des communes**, en mutualisant les moyens humains et financiers, tout en s'adaptant à la réalité démographique et géographique du territoire.

Cette nouvelle **capacité d'agir** permet bien souvent de répondre aux **nouvelles demandes** des habitants. Ces derniers aspirent notamment à plus d'**équipements communaux** ou à une **plus grande accessibilité des services publics** : ainsi est-il fréquent que les horaires de la piscine municipale ou des musées soient étendus sur ceux de la commune qui avait l'amplitude la plus large. Cet « alignement par le haut » a été maintes fois souligné lors des auditions. Bien souvent, les nouvelles attentes des usagers sont ainsi financées par les marges de manœuvres dégagées par la création de la commune nouvelle. Ainsi, le maire de Baugé-en-Anjou, Philippe CHALOPIN, s'est réjoui, lors de son audition, que sa commune nouvelle puisse désormais disposer *« d'une police municipale et d'éducateurs, ce qui n'était pas le cas auparavant ».*

Toutefois, comme l'AMF l'a indiqué à vos rapporteurs, aucune étude n'a été menée pour **chiffrer précisément les marges de manœuvres** dégagées par la création d'une commune nouvelle. Tout au plus peut-on relever que le coût des contrats d'assurance semble, en moyenne, divisé par trois dans de nombreuses communes nouvelles rurales.

(...)

Bilan mitigé de la fusion : « Le ciment n'a pas pris » estiment des élus dans cette commune nouvelle de Loire-Atlantique

(extrait)

Publié le 9 décembre 2025

À Loireauxence, l'une des huit communes nouvelles de Loire-Atlantique, certains candidats à la mairie tirent un bilan mitigé de la fusion opérée en 2016. Pour autant, aucun d'entre eux n'envisage de revenir en arrière.

Loireauxence fêtera ses dix ans d'existence en janvier prochain, comme six des huit communes nouvelles de Loire-Atlantique créées depuis 2016.

Pour quel résultat ? On est encore en construction. Il faudra encore un ou deux mandats que ça fonctionne vraiment, mais beaucoup de choses ont déjà été faites, souligne Philippe Jourdon, maire sortant. On a réorganisé les agents municipaux, créé des postes, repris l'urbanisme à la Compa (communauté de communes du pays d'Ancenis, ndlr), amené des services nouveaux à certaines communes ».
Il y a encore des choses à améliorer mais globalement, il y a plus de positif que de négatif , ajoute Thierry Richard, actuel premier adjoint, candidat à la mairie avec son binôme David Hodé.

Son collègue de la majorité sortante, Paul Sorin, également candidat, n'est pas tout à fait de cet avis : avec la fusion, les élus se sont éloignés du terrain et des habitants. Ceux des petites communes ne s'y retrouvent pas. Il faut qu'on retrouve plus de proximité avec eux .

« Une usine à gaz »

Ancien élu à La Chapelle-Saint-Sauveur, Alain Lefebvre, qui vise lui aussi la mairie de Loireauxence en mars 2026, est beaucoup plus critique : La commune nouvelle ne fonctionne pas, le ciment n'a pas pris .

Et de dénoncer une usine à gaz qui a retiré plein d'autonomie aux communes. Aujourd'hui, il faut attendre six mois pour reboucher un nid-de-poule. D'où un sentiment d'abandon, surtout dans les petites communes .

À l'en croire, la moitié des habitants voudraient revenir en arrière . Mais, il l'admet, ça ne servirait à rien et ça coûterait très cher . Son mantra est plutôt d'unifier Loireauxence, en redonnant un peu d'autonomie aux communes déléguées .

« Construire du lien »

Premier maire de la commune nouvelle, de 2016 à 2020, en lice pour les prochaines municipales, Claude Gautier ne reviendrait pas en arrière, lui non plus : Avec la baisse des dotations, les communes isolées auraient beaucoup moins de moyens .

À ses yeux, il est encore trop tôt pour tirer un bilan, même au bout de dix ans : Il faut du temps pour que les choses s'installent, pas loin d'une génération . Mais, à condition de lancer des projets fédérateurs pour construire du lien entre les quatre communes, il n'y a pas de raison que cela ne marche pas .

Conseils citoyens

De son côté, Thierry Richard reconnaît une certaine perte de proximité avec les habitants depuis la fusion : Il n'y a plus que 33 élus au lieu de 76 quand il y avait quatre communes. Ils ne peuvent donc pas être aussi présents sur le terrain qu'avant, d'autant que le territoire est grand .

Mais, selon lui, la solution est à chercher dans un fonctionnement plus participatif avec, pourquoi pas, des conseils citoyens locaux qui travailleraient sur des projets locaux et feraient remonter leurs doléances.

Avec son binôme et leurs colistiers, son ambition est de porter un projet commun pour tout le territoire, tout en respectant l'identité de chaque bourg . Un projet finalement pas si éloigné de celui porté par leur collègue Paul Sorin.

(...)