

Evaluation



LES COMMUNES NOUVELLES EN MAINE-ET-LOIRE

Bilan sur la 7^{ème} circonscription



Philippe BOLO
Député de Maine-et-Loire

Juillet 2019

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	1
Contexte.....	5
1. Des lois qui redessinent la carte communale	5
2. Une division par 2 du nombre de communes	7
3. Des effets de ce « big bang » territorial	9
Méthodologie	13
4. Des auditions de maires.....	14
5. Une enquête auprès des élus locaux	15
6. Des ateliers.....	17
Constats et analyses	19
7. Une dynamique de réorganisation territoriale menée sous l'impulsion de l'Etat	19
8. Une volonté préfectorale qui rencontre les contraintes du terrain	20
9. Un point d'équilibre autour de visions positives et négatives des communes nouvelles.....	23
10. Une dynamique qui n'aurait pu se produire sans les cadres normatifs qui l'ont déterminée	23
11. L'unanimité sur le sujet d'une période de transition	25
12. Des créations de communes nouvelles qui produisent différents effets sur le territoire	26
13. Les économies de la mutualisation neutralisées par des dépenses nouvelles ?.....	27
14. L'effet structurant sur les services municipaux.....	28
15. Des ressources humaines qui se professionnalisent.....	28
16. Une tendance à la démobilitation des élus municipaux.....	29
17. Le poids plus important des communes nouvelles	31

18. Une nouvelle carte communale qui n'influence pas les équilibres entre territoires urbains et ruraux.....	33
19. Des communes nouvelles qui vont influencer le prochain scrutin municipal.....	35
20. La question de la représentativité des communes déléguées dans les prochains conseils municipaux.....	37
21. Des communes nouvelles qui suscitent des avis divergents de la part des habitants	42
22. Des avis sur les communes nouvelles qui évoluent avec le temps	45
23. Les mots clés associés aux communes nouvelles	47
Suites à donner à l'évaluation.....	49
24. Renforcer le rôle d'évaluateur du député.....	49
25. Être attentif aux effets des communes nouvelles sur l'application des lois et des règlements	50
26. Inscrire les politiques publiques et les réformes dans une visibilité de long terme	51
27. Valoriser les enseignements de l'évaluation dans le cadre de prochains textes de loi	52
Annexes	53

INTRODUCTION

La perception des effets d'une loi peut être l'objet d'écarts importants selon qu'elle est vue par les parlementaires qui l'ont votée ou par les citoyens concernés par sa mise en œuvre.

Ces divergences d'appréciation doivent interpeler le législateur. Elles trouvent en partie leur origine dans un dialogue insuffisant entre Parlement et acteurs de terrain ; autant avant l'écriture des lois qu'après leur application.

Je suis convaincu du caractère nécessaire et indispensable du contrôle de l'application des lois. C'est d'ailleurs l'une des fonctions attendues des députés. Elle est malheureusement méconnue, mal identifiée et trop souvent réduite à la séquence hebdomadaire des questions au Gouvernement.

Le renforcement du contrôle parlementaire est pourtant de nature à contribuer à l'élaboration de lois mieux comprises et donc mieux perçues. Développer l'évaluation des lois, c'est mieux légiférer, c'est adopter une posture d'écoute et d'observation conciliant l'atteinte des objectifs des lois avec la prise en compte de leurs conséquences pour celles et ceux qui vont être concernés par leur application.

J'évoque fréquemment, à Paris comme en circonscription, le besoin d'un renforcement du rôle d'évaluation de l'action publique par les députés. Il m'est trop souvent rétorqué que les outils existent déjà. C'est en partie vrai seulement. Si des séquences et des instances permettent effectivement de mener des travaux qui s'apparentent à de l'évaluation, elles restent limitées au contrôle de l'efficacité budgétaire en oubliant que l'esprit de l'évaluation des politiques publiques est beaucoup plus large.

Seule une adaptation profonde du mode de fonctionnement de l'Assemblée nationale permettra la généralisation de l'évaluation.

C'est en particulier l'organisation du temps de travail des députés qui est à revoir en leur libérant du temps dans des calendriers trop fréquemment contraints par l'embouteillage législatif.

Aussi, afin de prendre ma part à ce développement de l'évaluation, j'ai décidé de ma propre initiative, fin 2018, de procéder à l'évaluation d'une loi et ainsi de toucher du doigt les freins et les leviers de cet exercice pour un parlementaire. Ce travail a été mené à partir de mes seuls moyens matériels et humains, m'obligeant à des choix et à des priorités afin de libérer dans mon agenda des moments réservés à ce travail.

J'ai ciblé le dispositif législatif qui a enclenché la création des communes nouvelles sur la circonscription que je représente, la 7^{ème} de Maine-et-Loire. Cette limitation thématique et géographique s'est imposée en raison des contraintes de l'exercice. Il me fallait pouvoir mener cette évaluation dans un calendrier qui ne le prévoit pas et sans moyens dédiés.

Le choix de ce sujet n'est pas fortuit. Le département de Maine-et-Loire est l'un de ceux qui compte le plus de communes nouvelles en France. La 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire n'a pas échappé à cette dynamique d'évolution communale. On y dénombre 6 communes nouvelles dont deux d'entre elles sont issues de la fusion de 10 à 15 communes historiques. Le sujet méritait donc une attention particulière.

Au-delà de cette situation contextuelle, d'autres arguments ont joué en faveur de la sélection de ce sujet.

D'abord, mon attachement aux élus locaux. Autant comme ancien conseiller municipal et adjoint au maire durant 9 années, que comme député aujourd'hui, je mesure leur engagement quotidien et bénévole auprès de leurs concitoyens pour améliorer le cadre de vie de leurs communes.

Ensuite, l'importance d'examiner en quoi et comment cette réorganisation de la carte administrative peut impacter la clef de

voute que représentent nos communes dans l'édifice démocratique de notre pays.

Enfin, au-delà de l'évaluation des communes nouvelles, le choix d'un sujet qui va concerner deux prochains textes de loi que le Gouvernement va porter devant le parlement d'ici à 2020. Les conclusions de cette évaluation permettront ainsi d'alimenter ma réflexion et orienteront mes contributions dans le cadre de ces prochains débats parlementaires.

Les pages suivantes vont successivement décrire le contexte, la méthode mise en place, les enseignements issus de l'évaluation et les suites à lui donner.

Le regard posé sur les communes nouvelles de la circonscription comporte des conclusions destinées à identifier, avec le recul, des points d'amélioration du dispositif législatif. J'espère également que les informations et les analyses qui suivent pourront être utiles à d'autres territoires, sur lesquels une dynamique de création de communes nouvelles existe et qui sont intéressés à connaître les conditions de réussite et de blocage de telles évolutions de la carte communale.

Je terminerai ces propos introductifs en soulignant que l'ensemble des analyses et des conclusions présentées dans ce document n'engagent que ma seule responsabilité et non celle de l'Assemblée nationale, ni celle de mon groupe politique ou encore celle des personnes rencontrées et interrogées et qui m'ont apporté, au travers l'expression de leurs avis et opinions, la matière première pour développer et nourrir les analyses et les réflexions présentées dans ces pages.

Bonne lecture de ce document
Mr. Bolo

CONTEXTE

1. Des lois qui redessinent la carte communale

Différentes lois ont impacté les communes de la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire depuis les dernières élections municipales de mars 2014. Leurs impacts ont autant concerné le champ institutionnel que le champ organisationnel ; provoquant un « big-bang » territorial sans commune mesure.

La plus emblématique d'entre elles, celle qui a sans doute fait l'objet du traitement médiatique le plus fort, est la loi NOTRe (dite loi de nouvelle organisation territoriale de la République).

Mise en œuvre pour accompagner le processus de décentralisation engagé en 1982, elle vise principalement à éviter la redondance et la concurrence des compétences prises par les collectivités régionales et départementales (substitution de compétences précises, confiées par la Loi, à la clause de compétence générale). La loi NOTRe ne se limite pas à cet objectif, celui sans doute le plus visible et le plus connu, elle vise également à renforcer le mouvement de regroupement des intercommunalités. Son exposé des motifs évoque en effet l'ambition de *« disposer au 1^{er} janvier 2017 d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent »*.

Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe se positionne dès lors comme la pierre angulaire consolidant de précédents textes législatifs :

- loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et au processus d'élection des conseillers départementaux et régionaux ;
- loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires ;

- loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ;
- loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice de leur mandat par les élus locaux.

Cet ensemble législatif a très rapidement produit ses effets en Anjou et, en particulier, sur la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire avec, comme traduction concrète, la redéfinition de la carte intercommunale et communale.

C'est ce sujet de la création des communes nouvelles sur lequel j'ai souhaité porter mon regard.

La création de communes nouvelles a été dopée par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. L'instauration des communes nouvelles en décembre 2010, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales n'avait pas été suivie d'effets : Seules 13 communes nouvelles ont vu le jour en France entre janvier 2011 et mars 2015.

La loi du 16 mars 2015 introduit des droits nouveaux de nature à renforcer un dispositif de création de communes nouvelles très peu mobilisé :

- en instaurant une période transitoire (de la création de la commune nouvelle au renouvellement du conseil municipal, en mars 2020) durant laquelle l'ensemble des conseillers municipaux des communes déléguées peuvent continuer à siéger au sein de la nouvelle assemblée délibérante ;
- en fixant, jusqu'au scrutin municipal de 2026, le nombre de conseillers municipaux à celui de la strate de population immédiatement supérieure ;
- en permettant la prise en compte des spécificités des anciennes communes dans les documents d'urbanisme des communes nouvelles ;
- en introduisant un pacte financier, mesure phare de la loi, octroyant aux communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 une dérogation à la baisse des dotations de l'Etat.

2. Une division par 2 du nombre de communes

En mars 2014, à l'occasion des dernières élections municipales, 61 communes composent la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire (cf. annexe 1).

5 années plus tard, en mars 2019, à un an du scrutin municipal de 2020, la circonscription ne compte plus que 28 communes :

- Freigné a été rattachée au département de la Loire-Atlantique dans le cadre de la création d'une commune nouvelle avec des communes de ce département ;
- 6 communes nouvelles ont vu le jour :
 - Erdre-en-Anjou (issue de la fusion de 4 communes déléguées : Brain-sur-Longuenée, Gêné, La Pouëze et Vern-d'Anjou) ;
 - Le Lion-d'Angers (regroupant 2 communes déléguées : Andigné et Le Lion-d'Angers) ;
 - Longuenée-en-Anjou (issue de la fusion de 4 communes déléguées : La Meignanne, La Membrolle-sur-Longuenée, Le Plessis-Macé et Pruillé) ;
 - Ombrée-d'Anjou (réunissant 10 communes déléguées¹) ;
 - Segré-en-Anjou-Bleu (fusion de 15 communes déléguées²) ;
 - Val-d'Erdre-Auxence (regroupement de 3 communes déléguées : La Cornuaille, Le Louroux-Béconnais et Villemoisin).

La première commune nouvelle, Erdre-en-Anjou, est créée en décembre 2015. Deux autres suivent en janvier 2016 (Le Lion-d'Angers et Longuenée-en-Anjou). Il faudra attendre une année supplémentaire pour que les 3 autres communes nouvelles finalisent leur regroupement en décembre 2016 (Ombrée-d'Anjou, Segré-en-Anjou-Bleu et Val-d'Erdre-Auxence).

¹ La Chapelle-Hullin, Chazé-Henry, Combrée, Grugé-l'Hôpital, Noëllet, Pouancé, La Prévière, Saint-Michel-et-Charveaux, Le Tremblay et Vergonnes.

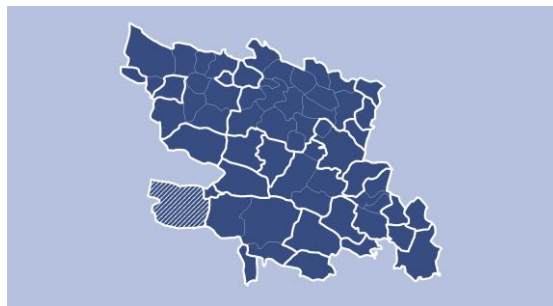
² Aviré, Le Bourg-d'Irè, La Chapelle-sur-Oudon, Châtellais, La Ferrière-de-Flée, L'Hôtellerie-de-Flée, Louvaines, Marans, Montguillon, Noyant-la-Gravoyère, Nyoiseau, Saint-Martin-du-Bois, Saint-Sauveur-de-Flée, Sainte-Gemmes-d'Andigné et Segré.

2014



61 communes

2019

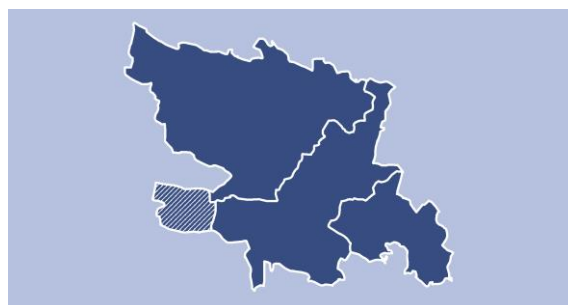


28 communes

- ➔ 6 communes nouvelles
(fusion de 38 communes)
- ➔ 22 communes historiques
- ➔ 1 commune rattachée à la Loire-Atlantique (hachurée)



5 CDC et **1** EPCI



3 EPCI

Mars 2014
Elections
municipales

Janvier 2016
Longuenée-en-Anjou
Le Lion-d'Angers

Décembre 2016
Ombrée-d'Anjou
Segré-en-Anjou-Bleu
Val-d'Erdre-Auxence



Décembre 2015
Erdre-en-Anjou

- ① Amélioration du régime des communes nouvelles
- ② Nouvelle organisation territoriale de la République

Illustration 1 : la réorganisation de la carte communale sur la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire

3. Des effets de ce « big bang » territorial

Cette réorganisation modifie sensiblement la géographie de la circonscription.

Alors que la superficie communale moyenne était de 2 200 ha, deux très grandes communes font leur apparition et s'étendent sur des territoires 10 fois plus vastes que celui de la commune historique moyenne. Il s'agit d'Ombrée-d'Anjou (20 500 ha) et de Segré-en-Anjou-Bleu (24 400 ha).

Ainsi, en considérant le classement des communes de France selon leur superficie, Segré-en-Anjou-Bleu occupe la 8^{ème} place, juste devant la commune de Marseille, et Ombrée-d'Anjou se classe à la 18^{ème} position. La circonscription compte donc désormais deux communes parmi les 20 plus étendues en France.

Le passage en communes nouvelles bouscule également les statistiques de population. En 2015 la population communale moyenne sur la circonscription (hors commune d'Angers) s'établit à 1 500 habitants. Les deux plus importantes communes nouvelles, Ombrée-d'Anjou et Segré-en-Anjou-Bleu, rassemblent désormais des populations près de 10 fois plus importantes et respectivement de 8 900 et 17 500 habitants (statistiques INSEE de janvier 2016).

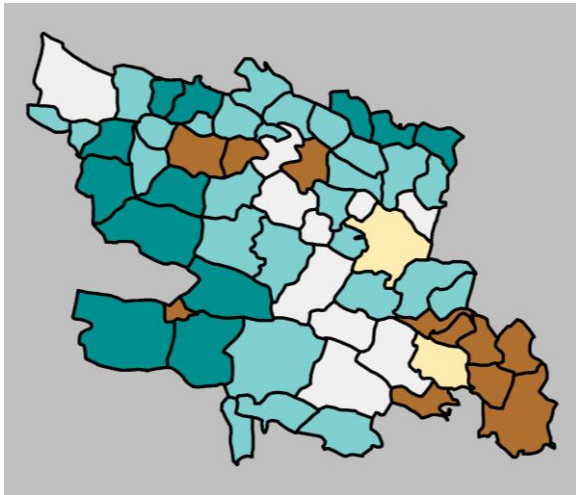
Cette conjonction d'évolutions géographiques et démographiques se répercute sur les densités communales de population (cf. illustration 2). La création de communes nouvelles procède à une homogénéisation de la mosaïque des densités communales d'habitants.

Il me semble essentiel de rappeler que les regroupements de communes ne modifient pas les caractéristiques des communes déléguées (leur caractère rural en particulier). Cette remarque est importante dans la mesure où nombre de lois et de règlements s'adossent à des critères de population. L'apparition des communes nouvelles ne doit pas faire oublier que l'addition des populations de communes rurales ne fait pas pour autant d'elles

des territoires urbains par franchissement de seuils de populations à l'échelon de la nouvelle unité administrative.

Densité de population en hab/km²

2014



2019

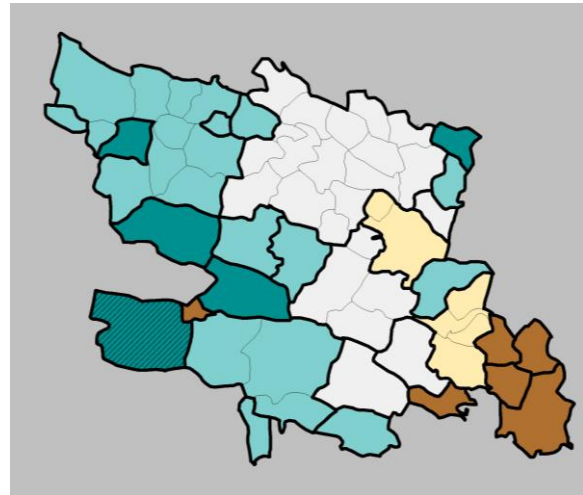


Illustration 2 : la densité de population avant et après la création des communes nouvelles

La réorganisation territoriale concerne également l'intercommunalité.

En 2014, 6 structures intercommunales structurent l'organisation administrative locale :

- Communauté urbaine d'Angers Loire Métropole³ ;
- Communauté de communes du Lion-d'Angers – Pruillé ;
- Communauté de communes Ouest-Anjou ;
- Communauté de communes du canton de Candé ;
- Communauté de communes de la région de Pouancé-Combrée ;

³ Une partie seulement de la communauté urbaine se situe dans la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire.

- Communauté de communes du canton de Segré.

5 années plus tard, en 2019, ce découpage est simplifié par une réorganisation des structures intercommunales autour de 3 EPCI :

- Anjou Bleu Communauté -ABC- (regroupant les communautés de communes du Canton de Candé, de la région de Pouancé-Combrée et du canton de Segré) ;
- Vallées du Haut-Anjou -CCVHA- (regroupant, sur la circonscription, les communautés de communes du Lion-d'Angers – Pruillé et Ouest Anjou) ;
- Angers Loire Métropole -ALM-.

Il est à noter que dans ce mouvement de réorganisation intercommunale, la commune de Pruillé a basculé de la CCVHA vers ALM.

Le tableau 1, page suivante, détaille les populations associées à chacune des communes nouvelles et des EPCI⁴ (statistiques INSEE de janvier 2016).

⁴ ALM et la CCVHA présentent la particularité de n'avoir qu'une partie de leur territoire située dans la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire. S'agissant d'ALM, les données concernent l'ensemble du périmètre de l'intercommunalité. S'agissant de la CCVHA les données se limitent au territoire de l'intercommunalité inscrit dans la circonscription.

Communes	Habitants
Erdre-en-Anjou	5 648
Brain-sur-Longuenée	963
Géné	455
La Pouëze	1 913
Vern-d'Anjou	2 317
Le Lion-d'Angers	4 465
Andigné	388
Le Lion-d'Angers	4 077
Longuenée-en-Anjou	6 211
La Meignanne	2 235
La Membrolle-sur-Longuenée	2 027
Le Plessis-Macé	1 230
Pruillé	719
Ombrée-d'Anjou	8 903
Chazé-Henry	852
Combrée	2 837
Grugé-l'Hôpital	292
La Chapelle-Hullin	137
La Prévière	246
Le Tremblay	350
Noëllet	433
Pouancé	3 031
Saint-Michel-et-Charveaux	409
Vergonnes	316
Segré-en-Anjou-Bleu	17 507
Aviré	483
Châtellais	653
L'Hôtellerie-de-Flée	512
La Chapelle-sur-Oudon	551
La Ferrière-de-Flée	362
Le Bourg-d'Iré	870
Louvaines	513
Marans	562
Montguillon	227
Noyant-la-Gravoyère	1 871
Nyoiseau	1 240
Sainte-Gemmes-d'Andigné	1 476
Saint-Martin-du-Bois	938
Saint-Sauveur-de-Flée	324
Segré	6 925
Val-d'Erdre-Auxence	4 692
La Cornuaille	1 040
Le Louroux-Béconnais	3 016
Villemoisan	636

Intercommunalités	Habitants
Anjou Bleu Communauté	34 556
CC du canton de Candé	6 648
CC du canton de Segré	17 507
CC de la région de Pouancé-Combrée	10 411
Angers Loire Métropole	183 196
Pruillé	719
CU Angers Loire Métropole	182 477
Vallées du Haut-Anjou	21 912
CC du Lion-d'Angers	12 932
CC Ouest Anjou	8 980

Tableau 1 : populations associées aux nouvelles unités administratives (communes et EPCI)

METHODOLOGIE

La méthode mise en œuvre pour mener cette évaluation s'est articulée autour de 3 séquences :

- la première a consisté en la rencontre avec des maires ;
- la deuxième a pris la forme d'une enquête ouverte à l'ensemble des élus locaux de la circonscription ;
- la troisième a été organisée sous la forme d'ateliers participatifs réunissant des élus locaux volontaires.

Si les deux premières séquences ont principalement visé à structurer, au moyen des avis et opinions émises, des constats sur la mise en œuvre des communes nouvelles, la troisième séquence s'est voulue plus prospective, conduisant à des propositions à la lumière des expériences des nouvelles organisations communales.



Illustration 3 : les 3 séquences de l'évaluation

4. Des auditions de maires

Cette première séquence s'est déroulée fin 2018. Les entretiens ont été normés au moyen d'un questionnaire permettant de balayer les mêmes sujets avec les différents maires auditionnés (cf. annexe 3).

La sélection des 18 communes rencontrées a conjugué différents critères en visant équilibre et représentativité entre type de commune (nouvelle, déléguée, historique), EPCI (ABC, ALM et CCVHA), ancienneté des maires et parité.

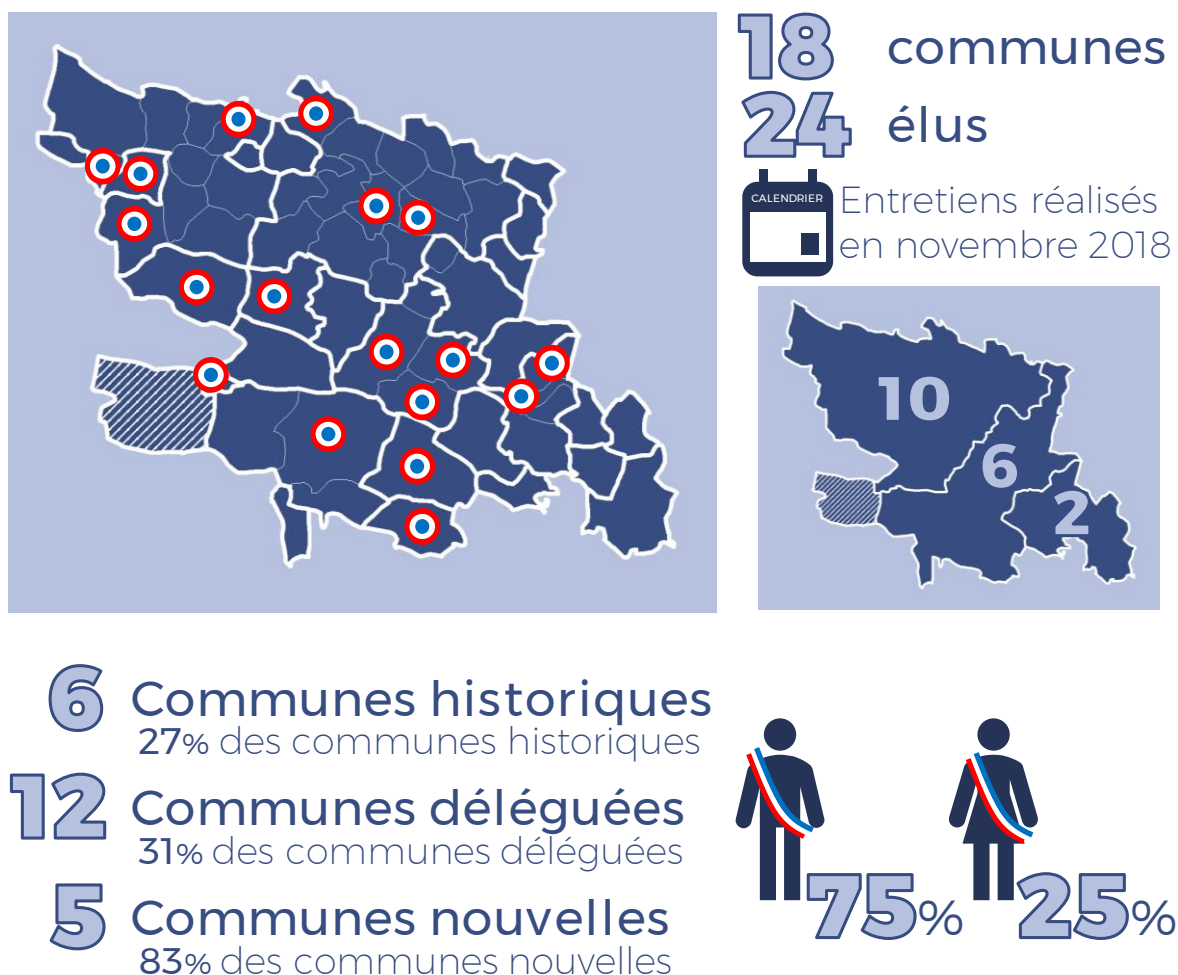


Illustration 4 : chiffres clés des auditions

La durée de chacune des auditions s'est située entre 1h30 et 2h. Les 18 auditions ont ainsi procuré plus de 30 heures d'écoute et de dialogue.

5. Une enquête auprès des élus locaux

Cette deuxième séquence s'est déroulée sur une durée d'un mois de mai à juin 2019. Le questionnaire conçu pour mener cette enquête (cf. annexe 4) a été dérivé de celui utilisé avec les maires (cf. supra) moyennant quelques adaptations issues des enseignements issus de ces rencontres.

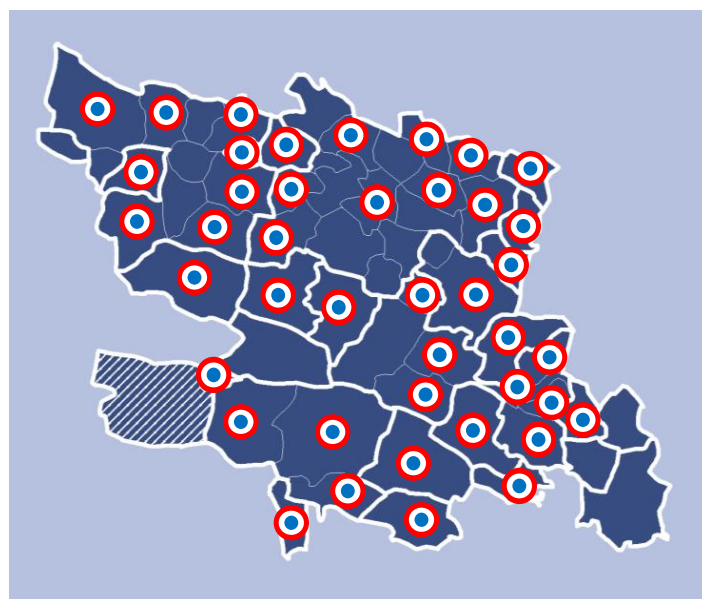
La procédure de diffusion de l'enquête a nécessité les 3 étapes suivantes :

- validation auprès des présidents des 3 EPCI du principe d'une enquête « communes nouvelles » auprès des élus locaux de leur territoire ;
- contact avec les 25⁵ maires concernés afin de les inviter à relayer auprès de leurs élus municipaux un lien pour s'inscrire à l'enquête ;
- envoi aux élus qui répondent à ce message d'inscription d'un lien vers le questionnaire d'enquête.

Le recours à une inscription préalable a probablement provoqué une perte en ligne du nombre de répondants mais était la garantie de la sécurisation de l'enquête. La diffusion d'un lien unique vers le questionnaire présentait le risque d'une dispersion importante, ne permettant plus de sécuriser l'origine des réponses.

Les répondants à l'enquête ont consacré, en moyenne, 21 minutes pour compléter le questionnaire. Les résultats de l'enquête représentent donc plus de 20 heures de réflexion individuelle d'élus locaux de la circonscription.

⁵ 3 communes n'ont pas été sollicitées : Freigné (commune qui a quitté le département de Maine-et-Loire afin de rejoindre celui de la Loire-Atlantique pour intégrer une commune nouvelle de ce département – cas de figure très particulier de nature à orienter les réponses à l'enquête vers des sujets éloignés des objectifs de l'évaluation), Avrillé et Angers (deux communes beaucoup moins concernées par le sujet des communes nouvelles et comptant un nombre important de conseillers municipaux et donc un risque de dérive des réponses vers des sujets éloignés des objectifs de l'évaluation).



42 communes
76 élus



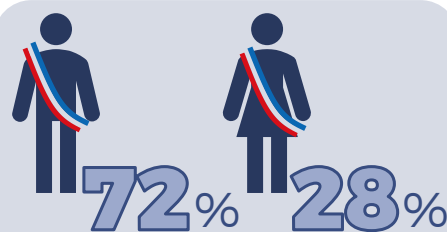
Enquête réalisée
en mai-juin 2019



17 Communes historiques
77% des communes historiques

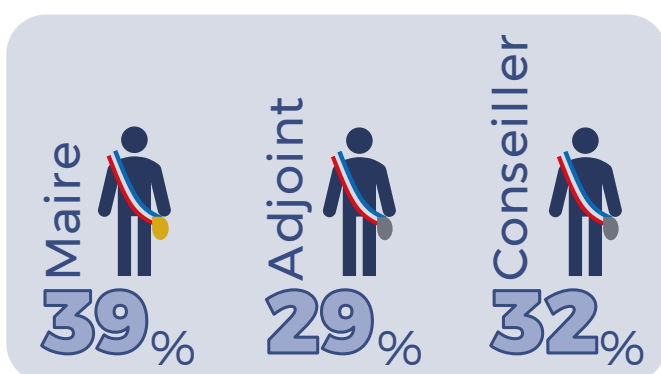
24 Communes déléguées
63% des communes déléguées

6 Communes nouvelles
100% des communes nouvelles



Elus **47%**
communes historiques

Elus **53%**
communes nouvelles



MANDAT
1 **1^{er} mandat**
37%

MANDAT
>1 **2 mandats ou plus**
63%

Illustration 5 : chiffres clés de l'enquête

Le nombre d'élus municipaux invités à s'inscrire à l'enquête est évalué à 700⁶. 76 élus ont répondu à l'enquête, soit un taux de participation de 10,9%. L'annexe 5 présente la marge d'erreur à associer aux résultats de l'enquête.

6. Des ateliers

En complément des auditions et de l'enquête des ateliers ont été organisés en juillet 2019.

Alors que les auditions et l'enquête permettent l'expression individuelle des avis, les ateliers ouvrent à la confrontation des idées dans le cadre de débats. Ils contribuent ainsi la construction d'une vision partagée sur les sujets retenus pour structurer les débats.

Les auditions, comme les résultats de l'enquête ont permis de définir trois sujets thématiques débattues lors des ateliers :

- le statut de l' élu ;
- la commune, moyen de représentation des citoyens et de leurs territoires ;
- les relations élus-citoyens.

L'enquête posait une question sur la participation à de tels ateliers. 80% des répondants ont répondu vouloir participer (44% de manière certaine et 36% en fonction de leur disponibilité).

Les résultats des ateliers feront l'objet d'une synthèse éditée et diffusée début septembre 2019, en complément du présent rapport.

⁶ Seule une évaluation est possible car l'envoi de l'invitation était à l'initiative des maires des communes. Des maires n'ont pas relayé l'enquête ; d'autres ont limité son envoi à certains élus municipaux, considérant que tous ne pourraient répondre.

CONSTATS ET ANALYSES

Les paragraphes suivants présentent les principaux enseignements issus de l'audition des maires d'une part, et de l'analyse des réponses à l'enquête, d'autre part.

La logique d'analyse identifie les faisceaux d'arguments convergents pour étayer les faits et les situations et, inversement, n'écarte pas les points de divergence de nature à révéler d'autres aspects importants du sujet étudié.

7. Une dynamique de réorganisation territoriale menée sous l'impulsion de l'Etat

Les auditions des maires, autant que les réponses à l'enquête, convergent pour reconnaître le rôle moteur du préfet de Maine-et-Loire, François Burdeyron, en place d'août 2012 à septembre 2015, dans la dynamique de création des communes nouvelles. Ce rôle d'entraînement a ensuite été repris par Béatrice Abollivier qui lui succède de septembre 2015 à juillet 2017. La première commune nouvelle de la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire est créée en présence du préfet Burdeyron ; 5 autres voient le jour alors que la préfète Abollivier représente l'autorité de l'Etat dans le département. Cette situation est perçue comme une spécificité départementale de la voix d'un maire précisant que *« tous les territoires de France n'ont pas été contraints de la même façon »*.

L'impulsion de deux Préfets à simplifier la carte administrative départementale se traduit, en dépit du ressenti d'une procédure menée à marche forcée, par l'adhésion d'un nombre important d'élus locaux aux motifs suivants :

- pratique et culture de coopération inter-communale anciennes sur le territoire et concrétisées à différentes échelles (PLUi, Agenda 21 par exemple). Une des forces du territoire est

sa capacité à réunir et à faire travailler des responsables politiques de bords différents ;

- attractivité de la mutualisation des compétences inter-communales ouvrant les voies de la rationalisation et de la maîtrise des dépenses publiques ;
- retombées incitatives et déterminantes de la majoration des dotations de l'Etat, inversant une trajectoire à la baisse.^

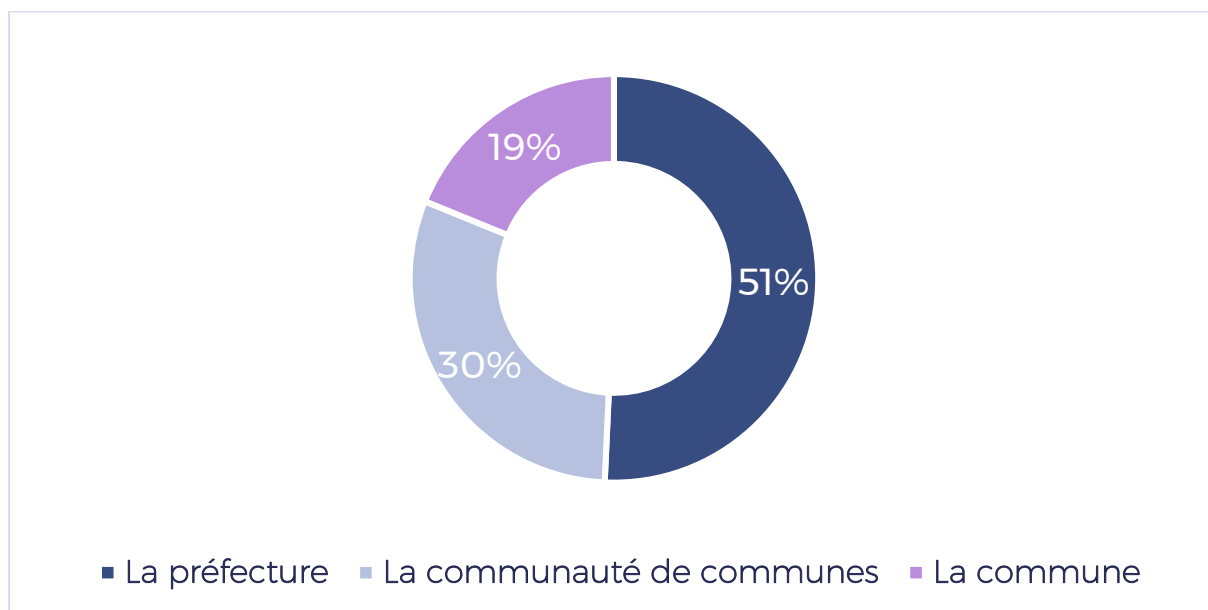


Illustration 6 : principal initiateur de la création des communes nouvelles (résultat de l'enquête)

30% des répondants à l'enquête voient la communauté de communes comme l'initiateur de la dynamique des regroupements. Dans plusieurs cas la disparition des anciennes communautés de communes s'est traduite par leur transformation en communes nouvelles. Ici aussi, le fait générateur, celui de la réorganisation des EPCI, est commenté comme la conséquence d'une volonté préfectorale.

8. Une volonté préfectorale qui rencontre les contraintes du terrain

La rapidité de la procédure de création des communes nouvelles, conjuguée à l'impréparation d'élus locaux qui considèrent n'avoir pas été élus pour mener de tels regroupements (le sujet apparaît après le scrutin de 2014 et n'a pas mobilisé de réflexions avec les

habitants des communes lors de l'élection), constituent deux freins fréquemment évoqués lors des auditions et de l'enquête ; se traduisant, dans plusieurs expressions, par un sentiment de manque de concertation entre l'Etat et les communes.

D'autres déterminants, de nature à influencer positivement ou négativement la fusion des communes, sont également évoqués :

- hétérogénéité des situations financières des communes concernées par le projet de regroupement susceptible de produire des écarts d'imposition après fusion ;
- regroupement des communes uniquement soumis à une logique de réorganisation des EPCI ;
- cohérence géographique des nouveaux espaces communaux, autant en termes de continuité territoriale que d'unité sociétale et économique ou d'histoire commune et partagée ;
- attentes désordonnées des communes déléguées, associées à la perspective de fusion et héritées de leurs projets communaux, qui rendent complexe la définition d'une stratégie commune ;
- perception d'un risque de dilution des plus petites communes (perte d'autonomie, d'identité et de proximité) dans un espace élargi les associant avec des communes plus importantes ;
- redistribution, partage et transfert des compétences communales qui se heurtent aux pratiques communales comme aux équilibres en place à l'échelle des intercommunalités préexistantes et interrogent sur les perspectives de développement.

Ces déterminants, seuls ou combinés, ont constitué, dans plusieurs cas, les raisons explicatives des échecs rencontrés par des projets inaboutis de création de communes nouvelles.

L'enquête est l'occasion de hiérarchiser cinq sujets de nature à influencer la dynamique de création des communes nouvelles (cf. illustration 7 ci-dessus).

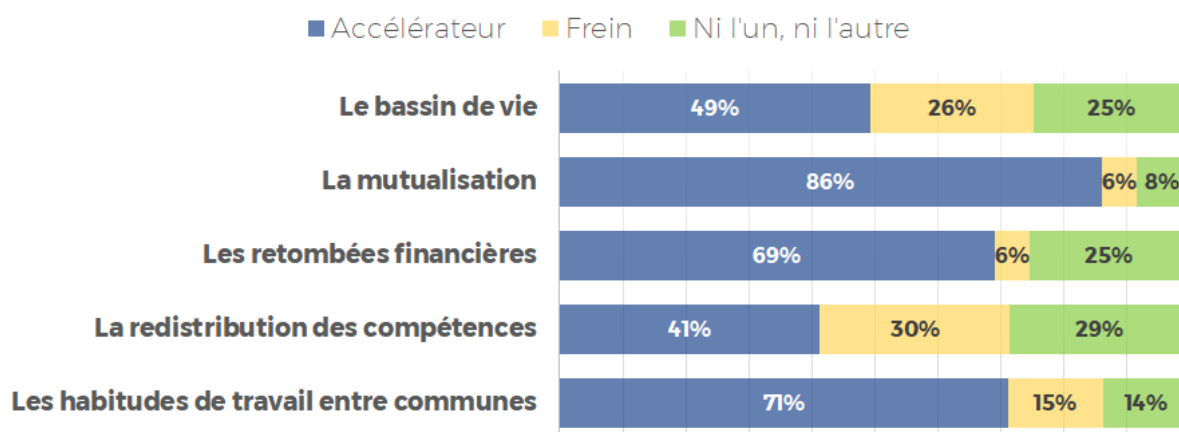


Illustration 7 : principaux sujets accélérateurs ou freins de la création des communes nouvelles (résultat de l'enquête)

Le sujet de la mutualisation apparaît comme le principal accélérateur des projets de fusion de communes (86% des élus qui répondent à l'enquête le considère comme un facteur d'accélération, contre 8% seulement comme un frein). Dans une moindre proportion, les habitudes de travail et les retombées financières apparaissent comme deux autres sujets contributeurs positifs à la création de communes nouvelles. La coïncidence du nouveau territoire avec un bassin de vie pertinent, tout comme la redistribution des compétences sont deux sujets identifiés comme des freins possibles aux regroupements communaux.

Il est important de souligner que la réussite des projets de création de commune nouvelle est également celle d'élus locaux, d'hommes et de femmes qui réussissent à porter le projet et à entraîner les maires des communes déléguées. En ce sens les communes nouvelles sont aussi des histoires individuelles d'élus dont l'enracinement sur le territoire, le positionnement politique, le parcours, l'assise territoriale et la reconnaissance leur confère une très forte capacité à fédérer, à envisager et à enclencher un projet de fusion de communes s'appuyant sur les réussites de chaque commune pour faciliter leur réunion dans un collectif qui bénéficiera à tous.

9. Un point d'équilibre autour de visions positives et négatives des communes nouvelles

L'adhésion au principe de la commune nouvelle réside *in fine* dans l'équilibre entre des forces et des faiblesses identifiées et associées au projet. Les entretiens avec les maires sont l'occasion de dresser un inventaire de ces forces et de ces faiblesses.

Les forces identifiées lors des auditions sont les suivantes :

- bénéfice procuré par les communes nouvelles pour les finances des communes en difficulté : économies d'échelles, optimisation des ressources par regroupement des services ;
- réponse facilitée aux normes et aux obligations suite à la professionnalisation des services ;
- transfert de compétences à une échelle plus grande et plus pertinente que celle de la commune historique (exemple du domaine du développement économique).

En contrepois des forces qui viennent d'être énumérées, des faiblesses sont également évoquées :

- transfert vers les communes nouvelles de charges de mutualisations qui nécessitent des moyens humains supplémentaires ;
- concurrence entre les communes déléguées au sein de la commune nouvelle ;
- centralité et polarité des communes nouvelles autour du centre bourg de la commune la plus peuplée ;
- calcul des attributions de compensation défavorable à certaines communes déléguées ;
- complexité des transferts de compétences.

10. Une dynamique qui n'aurait pu se produire sans les cadres normatifs qui l'ont déterminée

Un consensus se dégage pour reconnaître que la même dynamique de fusion communale n'aurait pas été possible sans le cadre législatif et réglementaire qui l'a déterminée.

Le sujet n'aurait d'abord pas été abordé. Ensuite, la complexité associée à la réorganisation communale n'aurait pas été possible si elle n'avait pas été imposée. Même si la démarche, sous l'impulsion de l'Etat, peut être jugée comme une contrainte subie, elle a obligé à des questionnements et à une transformation de l'organisation communale.

Sans le cadre réglementaire et la dynamique qui l'a accompagnée, les réflexes de procrastination et de résistance au changement auraient déterminé une stabilité du schéma communal et intercommunal malgré l'identification des besoins d'évolutions. Plus de latitude aurait impliqué plus de temps et, conséquemment, un report des décisions à engager.

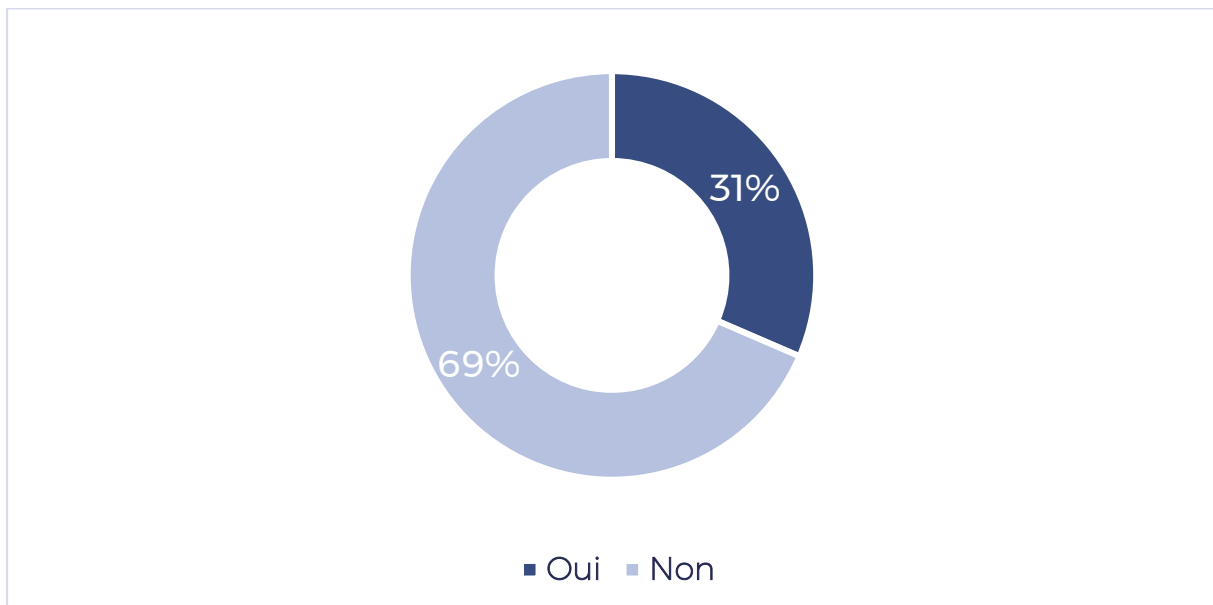


Illustration 8 : capacité à regrouper les communes sans le cadre législatif en place (résultat de l'enquête)

Les pratiques historiques de coopération intercommunales ont été dépassées par une prise de conscience et une réflexion aboutissant à des niveaux de mutualisation plus structurants.

11. L'unanimité sur le sujet d'une période de transition

Le processus de création des communes nouvelles s'est inscrit dans une temporalité particulière :

- il était inconnu lors des élections municipales de mars 2014. Bien qu'une disposition législative, antérieure aux élections, existait, elle était étrangère au territoire et aux sujets débattus lors de ce scrutin. Les maires délégués ont été élus en dehors de toute perspective de regroupement apparue postérieurement à leur élection ;
- il s'est imposé aux communes sous l'effet de la volonté de préfets de simplifier la carte administrative, en cohérence avec les dispositions législatives ;
- il a introduit, en cours de mandat, des évolutions sous l'effet du regroupement des EPCI et de l'apparition des communes nouvelles qui impactent tant le fonctionnement du territoire, que celui des communes. Ces nouveaux modes de fonctionnement, inexistant au début du mandat, ne seront stabilisées qu'à l'occasion des prochaines élections municipales.

Les communes nouvelles sont aujourd'hui un assemblage des conseils municipaux de leurs communes déléguées. Demain la commune nouvelle prendra sa configuration définitive au terme d'un processus électoral inédit. Les décisions doivent aujourd'hui être prises en concertation avec les maires des communes déléguées ; demain le maire de la commune nouvelle sera le principal décisionnaire.

Le réflexe de la commune déléguée est encore présent, autant pour les habitants que pour les équipes municipales en place. La commune nouvelle est aujourd'hui essentiellement construite autour du principe de mutualisation, nécessitant une évolution des pratiques sans que l'ensemble des bénéfices soient encore bien cernés.

Les propos des maires traduisent le besoin d'une nécessaire stabilisation dans une période de transition qui rend difficile la lisibilité et la compréhension des évolutions opérées.

L'actuelle période de transition fait souvent référence aux fonctionnements qui l'ont précédée. A ce titre les analyses et les avis portés par les élus sont à nuancer en raison du caractère récent des communes nouvelles et des questionnements qui lui sont encore associés ; d'autant que les surcharges de travail, en période transitoire, peuvent inciter à un regard négatif sur le sujet.

12. Des créations de communes nouvelles qui produisent différents effets sur le territoire

L'enquête effectuée auprès des élus locaux s'intéresse à la mesure de l'impact des communes nouvelles sur les finances locales, les ressources humaines, les services aux habitants, l'implication des élus, les relations avec les autres communes et avec l'Etat (cf. illustration 9).

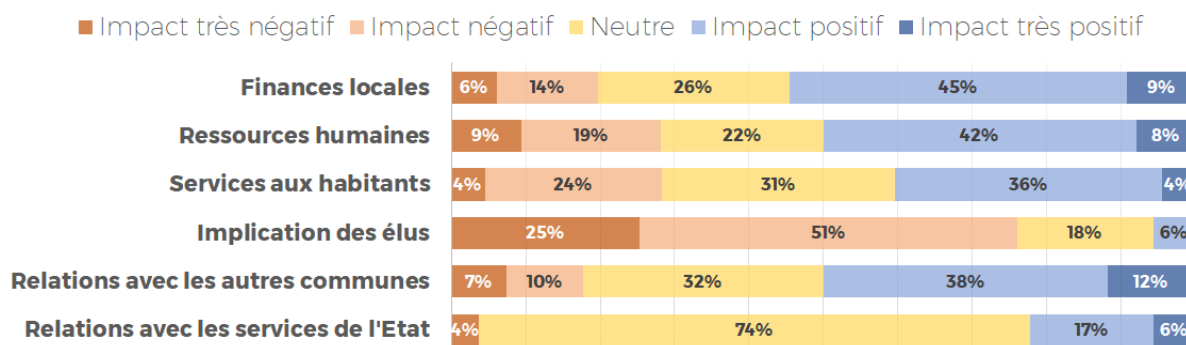


Illustration 9 : principaux impacts des communes nouvelles (résultat de l'enquête)

Les impacts sont majoritairement jugés positifs pour les finances locales, les ressources humaines et les relations avec les autres communes. En revanche, plus des trois quarts des élus qui répondent à l'enquête signalent un impact négatif des regroupements communaux sur l'implication des élus.

Les paragraphes suivants détaillent l'analyse de ces impacts.

13. Les économies de la mutualisation neutralisées par des dépenses nouvelles ?

Fréquemment les avis convergent pour reconnaître les effets positifs du regroupement communal sur les finances communales. La mutualisation s'est imposée comme une évidence facilitant les investissements et la réalisation de projets qui n'auraient pas vu le jour sans le regroupement communal. La mutualisation se traduit ainsi par un rattrapage des retards dans les domaines de l'accessibilité, de la rénovation thermique et des services au public.

Un maire résume la situation par la phrase suivante : *« on ne bricole plus dans son coin comme avant »*.

Cette expression commune des incidences positives procurées par la mutualisation ne doit cependant pas occulter des expressions plus négatives.

Une première critique concerne la difficile évaluation des conséquences effectives du regroupement communal sur les finances des communes déléguées. Le transfert de gestion à la commune nouvelle introduit une certaine opacité qui se traduit, lors des rencontres avec les maires, par l'expression d'un manque de lisibilité des finances de la nouvelle entité communale.

Des critiques plus fortes sont associées aux effets négatifs des règles financières des nouveaux EPCI. Si ces remarques s'inscrivent dans une perspective plus large que celle des communes nouvelles, elles ne peuvent cependant en être totalement déconnectées. Différentes communes évoquent une perte financière à la suite du changement d'échelle de l'intercommunalité. Les dotations aux communes restent déterminées d'après des critères de population défavorables aux territoires les moins peuplés.

D'autres voix expriment l'idée que l'élargissement des communes, comme celui des EPCI, ne produirait pas les économies escomptées en raison de besoins supplémentaires en ressources

humaines et en expertises rendus nécessaires par l'accroissement des compétences.

14. L'effet structurant sur les services municipaux

Les regroupements communaux sont vus comme structurants à plusieurs titres :

- capacités accrues à monter des projets complexes par mise en place d'une ingénierie de projet plus performante ;
- facilités à identifier des solutions par la mutualisation ;
- anticipation des besoins et des projets d'investissements ;
- sécurisation de la commande publique par systémisation du recours aux appels d'offres.

Revers de la médaille, ces avantages sont indissociablement liés à des éléments négatifs faisant contrepoids à la vision positive des regroupements communaux :

- la regroupement des moyens induit le sentiment d'avancer moins vite en raison des procédures de validation de dossiers plus complexes à monter ;
- la mise en place de la mutualisation s'accompagne de conventionnements nécessaires au partage de moyens des différentes parties prenantes.

15. Des ressources humaines qui se professionnalisent

Le sujet de l'incidence des communes nouvelles sur leurs ressources humaines est apparu comme central pour les élus rencontrés.

La montée en puissance de la mutualisation et les nouvelles pratiques de travail questionnent les élus.

Les changements qui interviennent sont plus faciles pour certains agents que pour d'autres. Les agents des services qui travaillaient en autonomie vivent moins bien les changements que ceux issus de services plus intégrés dans une chaîne de décision hiérarchisée.

Les réorganisations permettent la pérennisation de certains postes jusqu'alors à temps partiel. Elles ouvrent également des opportunités qui ne se seraient pas présentées autrement.

La mutualisation procure un niveau de service qualitativement plus élevé permettant aux personnels de gagner en professionnalisme. Les nouvelles organisations du travail imposent polyvalence et travail en équipe.

Ces évolutions nécessitent la mise en place de services dédiés à la gestion des ressources humaines.

La période de transition entre l'ancienne organisation et celle mise en place à la suite de la fusion des communes est exigeante pour les agents communaux et impose une surcharge de travail.

Il est important de noter, dans certains cas, des divergences d'évolutions des postes entre les agents appelés à rejoindre les pôles administratifs des communes nouvelles et ceux restant dans les communes déléguées dans des fonctions se cantonnant à l'accueil des administrés et à des tâches d'état civil.

16. Une tendance à la démobilitation des élus municipaux

Un autre sujet central et abondamment commenté lors des auditions est celui de l'impact négatif des communes nouvelles sur la mobilisation des élus.

Qu'en est-il exactement et comment s'explique cet impact négatif ?

La principale cause explicative de l'effet délétère des communes nouvelles sur les élus communaux est l'absence du sujet au moment de l'engagement municipal de 2014. Les élus municipaux débutent un mandat sur des bases de participation et de responsabilisation qui sont ensuite modifiées lors de la création des communes nouvelles ; induisant une perte de motivation pouvant aller jusqu'au

délaissement de la fonction. Le sujet est fréquemment perçu comme imposé et mené dans la précipitation.

D'autres éléments concourent, une fois le processus engagé et mis en œuvre, à la démotivation des élus municipaux.

Un premier élément concerne la complexité qui entoure les communes nouvelles autant en matière de processus de mise en œuvre qu'en termes de conséquences sur le fonctionnement de l'administration communale une fois la fusion opérée. La conséquence du regroupement sur la responsabilisation des élus n'est pas clairement identifiée et n'est donc pas portée aux débats lors de la phase préparatoire. Au terme du processus, nombreux sont celles et ceux qui éprouvent des difficultés à percevoir le nouveau fonctionnement de la commune, impactant ainsi leur capacité à exercer sereinement leur mandat.

Un second élément concerne l'éloignement à la prise de décision dans la nouvelle organisation. Bien qu'il soit d'intensité variable selon les fonctions exercées (maire, adjoint ou conseiller), il reste malgré tout évoqué par chacune des catégories d'élus. L'apparition de la commune nouvelle déporte les responsabilités exercées :

- les maires des communes déléguées deviennent des adjoints des communes nouvelles, en charge de la responsabilité d'une commission sur l'ensemble du nouveau territoire ;
- les adjoints des communes déléguées qui participent aux instances de la commune nouvelle se sentent dépossédés de leurs dossiers désormais traités à une échelle plus vaste avec leurs collègues des autres communes ;
- les conseillers voient passer des dossiers concernant la commune nouvelle sur lesquels ils se sentent moins associés en termes de prise de décision ; ils sont nombreux à dénoncer un appauvrissement des débats en conseils municipaux.

Pour les élus encore investis sur des dossiers, la commune nouvelle est synonyme d'engagement accru. L'investissement personnel se voit augmenté :

- de temps de trajets plus longs sur un espace communal agrandi ;
- de délais d'appropriation de sujets plus pointus plus longs ;
- de temps de compréhension augmentés par les nouveaux mécanismes à l'œuvre dans les communes nouvelles.

En raison de la réorganisation de la gouvernance des communes nouvelles, les élus expriment des ressentis traduisant une perte de décision, une perte de capacités à agir et un éloignement des dossiers et des habitants des communes.

17. Le poids plus important des communes nouvelles

Les auditions et l'enquête ont été mises à profit pour interroger les élus locaux sur leur lecture de l'évolution des relations avec les partenaires des communes (autres communes, EPCI, Département, Région et Etat).

S'agissant des relations avec les EPCI, certains élus signalent un déséquilibre de la représentation communale au sein des intercommunalités ; les communes historiques y seraient mieux représentées que les communes déléguées.

Ces opinions peuvent être croisées avec des données factuelles. C'est l'objet du tableau 2 qui dénombre les représentations des communes historiques et déléguées dans les instances – bureau et conseil communautaire – des deux principales EPCI de la circonscription – CCVHA et ABC –.

	CCVHA	ABC
Communes historiques		
Nb total dans l'EPCI	7	9
Nb (et %) dans le bureau de l'EPCI	4 (57%)	4 (44%)
Nb (et %) dans le conseil communautaire de l'EPCI	7 (100%)	7 (78%)
Communes déléguées		
Nb total dans l'EPCI	9	25
Nb (et %) dans le bureau de l'EPCI	6 (67%)	8 (32%)
Nb (et %) dans le conseil communautaire de l'EPCI	7 (78%)	24 (96%)

Tableau 2 : représentation des communes historiques et déléguées dans les instances des EPCI

Les positions sont assez différentes pour les deux EPCI – dont les situations ne sont pas véritablement comparables en termes de nombre et de taille des communes nouvelles –. Les communes historiques sont moins représentées que les communes déléguées dans le bureau de la CCVHA, comparativement à celui d'ABC. Le constat s'inverse pour les communes déléguées et diffère également si l'on considère le type d'instance – bureau ou conseil communautaire –.

S'agissant des relations avec les services de l'Etat, différents commentaires tendent à démontrer des relations facilitées avec les communes nouvelles :

- la fusion des communes donne davantage de poids aux nouvelles entités qui représentent des territoires moins nombreux, plus vastes et dont la population est plus importante ;
- les nouvelles entités, en raison de leur poids plus important, portent une affirmation plus forte des territoires ruraux ;
- la montée en qualité des services et la meilleure maîtrise des sujets avantagent les relations sur les dossiers, qu'il s'agisse des marchés ou des projets d'aménagement. Les communes nouvelles revendiquent davantage de compétences et leurs intérêts s'inscrivent sur une surface et dans une profondeur plus importante comparativement à ceux des communes historiques.

Cette position avantageuse des communes nouvelles se joue au détriment des communes historiques. Certains élus évoquent une position plus difficile pour ces dernières vis-à-vis de leurs partenaires regroupés. Elles peuvent se sentir oubliées dans une carte communale où les communes nouvelles voient leur visibilité accrue en raison du renforcement de leur poids territorial.

Les relations avec les autres partenaires (Département, Région) n'ont pas suscité de commentaires particuliers, laissant à penser que la réorganisation de la carte communale n'a pas occasionné de changement de relations depuis la création des communes nouvelles.

18. Une nouvelle carte communale qui n'influence pas les équilibres entre territoires urbains et ruraux

Le paragraphe précédent met en évidence le renforcement du poids des communes nouvelles sur les territoires (sous l'effet conjugué d'emprises plus vastes, de populations plus importantes et d'une montée en compétences des services municipaux). Il était dès lors légitime de s'interroger sur l'éventuel effet de levier des communes nouvelles sur les équilibres en place entre le territoire urbain de la circonscription (l'agglomération d'Angers) et ses territoires ruraux.

Comment les élus locaux analysent-ils ce sujet ?

Le premier constat qui s'impose est celui d'une influence plus forte des nouveaux EPCI que des communes nouvelles sur la modification des équilibres en place entre territoires urbains et ruraux.

Des effets de bords sont signalés pour la CCSVHA : le rééquilibre rural-urbain étant plus marqué pour les communes centrales de l'EPCI que pour celles situées à ses extrémités où, de surcroît, l'attractivité de l'EPCI voisin peut jouer un rôle important. Cette remarque démontre que la compacité des nouvelles unités administratives est déterminante pour influencer les équilibres en place.

S'agissant des effets que pourraient jouer les communes nouvelles dans un rééquilibrage des territoires ruraux vis-à-vis des territoires urbains, les auditions révèlent qu'ils ne se produisent pas et que d'autres facteurs conditionnent plus fortement les équilibres en place :

- L'attractivité de l'emploi reste principalement conditionnée par les sujets de l'habitat, des services et des transports qui sont plus denses sur les territoires urbains ;
- les politiques d'aménagement du territoire, via les SCOT, produisent des effets structurants si le territoire trouve des

dénominateurs communs à réunir dans un document cadre unique ;

- les choix des élus en termes d'orientation des aménagements et de soutien à l'économie sont de nature à orienter la capacité d'un territoire rural à entrer en concurrence avec des territoires urbains.

Les réponses confirment l'avis général dessiné lors des auditions (cf. illustration 10) : la dynamique des communes nouvelles n'est pas, à elle seule, en capacité de modifier les équilibres entre territoires ruraux et urbains.

Une différence très nette distingue les avis exprimés sur le sujet par les élus des communes historiques, d'une part, et ceux des communes nouvelles, d'autre part. 67% des élus des communes historiques considèrent que l'apparition des communes nouvelles a joué en faveur des territoires urbains ; ils ne sont que 48% à exprimer la même analyse chez les élus des communes nouvelles.

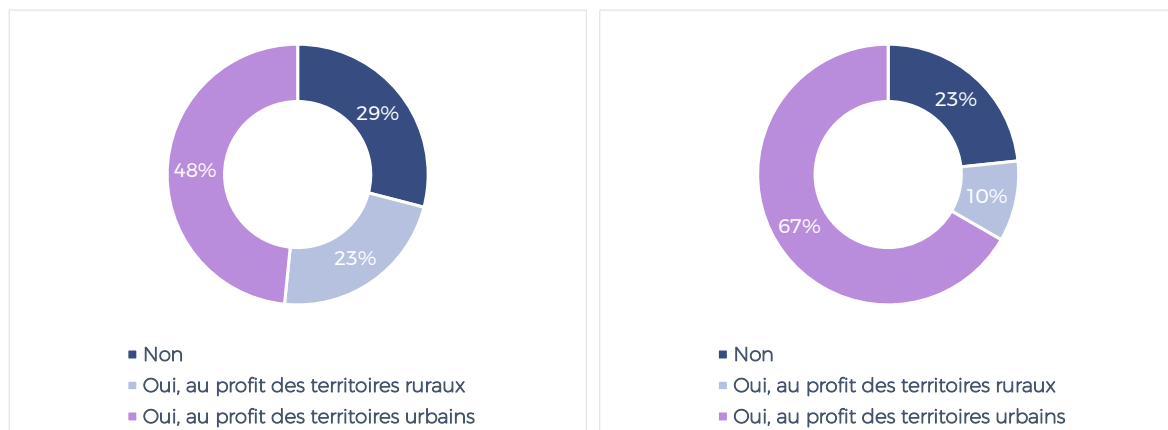


Illustration 10 : les communes nouvelles influencent-elles l'équilibre urbain-rural ? (résultat de l'enquête)
à gauche, pour les élus des communes nouvelles
à droite, pour les élus des communes historiques

Plusieurs commentaires intéressants à retranscrire ici ont été émis dans le cadre de l'enquête sur le sujet de l'équilibre rural/urbain :

- « la balance est bien évidemment encore et toujours très déséquilibrée en faveur de l'urbain et au détriment du rural » ;

- « la réforme n'a pas été accompagnée de moyens supplémentaires pour les territoires ruraux et n'a pas véritablement pris en compte leurs spécificités et contraintes, notamment la distance entre les différentes communes et, de ce fait, l'éloignement de certains services à la population » ;
- « la réponse dépend des sujets et de la façon dont on voit les choses. Les uns ont besoin des autres. Certaines infrastructures, les plus importantes, sont réalisées dans la ville centre et c'est logique. S'agissant de la petite enfance, il est intéressant pour les communes rurales de mettre en place le quotient familial qu'elles ne pratiquaient pas préalablement à la fusion. Financièrement, certains sont contents, d'autres moins ; c'est le principe même de la mutualisation ».

19. Des communes nouvelles qui vont influencer le prochain scrutin municipal

L'apparition des communes nouvelles, postérieurement au scrutin de mars 2014, et donc non débattue dans le cadre d'une campagne municipale viendra, à n'en pas douter, s'imposer dans le débat du scrutin de mars 2020.

Le sujet peut influencer les prochaines élections à différents titres :

- l'effet dépréciateur des communes nouvelles sur l'envie de s'investir. Les raisons d'un tel constat sont détaillées au § 16 ;
- la réduction du nombre d'élus dans les nouvelles communes au terme du processus électoral de 2020. Ce sujet est l'objet du §20 ;
- la professionnalisation de la fonction d' élu local peut dissuader les moins aguerris à s'engager dans une fonction complexe et responsabilisante ;
- le changement de mode de scrutin (passage du scrutin majoritaire plurinominal avec panachage à un scrutin proportionnel de liste avec prime majoritaire), combiné à l'augmentation du nombre de conseillers élus risque, selon plusieurs commentateurs, d'enclencher une politisation de la campagne puis de l'élection ;
- la complexité à constituer des listes en élargissant les critères habituels de représentativité (parité, catégories sociaux-

professionnelles, âge, etc.) à celui de la présence de représentants des différentes communes déléguées tout en respectant le poids démographique de chacune de ces communes. La conséquence directe d'une équation difficile à résoudre serait alors celle de l'absence de représentants d'anciennes communes dans les prochains conseils municipaux produisant alors un éloignement des citoyens de leurs représentants ;

- l'inéluctable éloignement des prochains élus qui vont principalement inscrire leur action dans une perspective de commune nouvelle avec comme corollaire une possible perte de proximité avec leurs concitoyens.

Les résultats de l'enquête démontrent la quasi-unanimité autour de l'idée que l'apparition des communes nouvelles est de nature à influencer le prochain scrutin municipal de mars 2020 (cf. illustration 11).

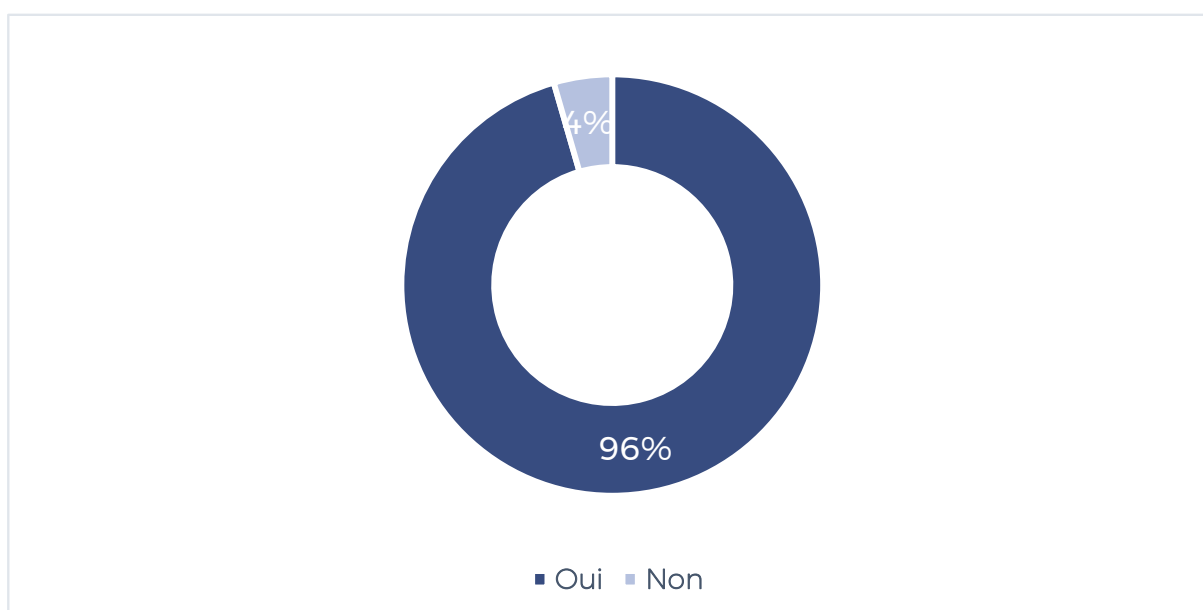


Illustration 11 : les communes nouvelles peuvent-elles influencer la prochaine élection municipale ? (résultat de l'enquête)

Au-delà de l'effet spécifique aux communes nouvelles, le contexte actuel est de nature à susciter une crise des vocations. Un mouvement de retrait des maires en place s'opère sous l'effet d'une gestion municipale toujours plus complexe et du dilemme

provoqué par une réduction des ressources financières confrontée à des demandes de services croissantes de la part de la population.

20. La question de la représentativité des communes déléguées dans les prochains conseils municipaux

Selon le nombre de communes réunies dans les communes nouvelles, selon le nombre de listes présentes lors du scrutin, selon la population communale et donc l'effectif du conseil municipal, selon la position et le nombre de candidats issus des communes déléguées sur les listes candidates, l'élection municipale de 2020 peut conduire à un conseil municipal au sein duquel une ou plusieurs communes déléguées peuvent ne pas être représentées.

Une telle situation ne constitue pas une anomalie au sens de la législation qui envisage les communes nouvelles en substitution à celles qui les ont constituées. Cependant il reste difficile de gommer sur un mandat municipal (de 2014 à 2020) une histoire ancienne, une identité construite autour des communes historiques, une culture héritée de la mémoire de leurs bourgs et de leurs villages.

Aussi, une telle situation doit être évitée. Elle s'apparenterait, pour les communes absentes du conseil municipal, à une mise à l'écart accompagnée d'une perte de relais pour la population concernée. Les électeurs de ces communes pourraient dès lors renâcler à participer aux prochains scrutins électoraux en raison de la perte de proximité. Une telle hypothèse est à combattre dans un contexte d'érosion de la participation aux élections et de montée du populisme.

Des solutions peuvent ont été envisagées pour remédier à la situation. Elles doivent être examinées dans leur globalité afin de s'assurer de leur robustesse, au-delà du seul effet de représentativité des communes déléguées dans les prochains conseils municipaux. Ainsi, lors des auditions, des interlocuteurs évoquaient la mise en place de conseils communaux par

communes déléguées constitués de bénévoles ayant, par exemple, des responsabilités dans des associations locales. Cette solution présente un inconvénient ; celui d'envisager une mobilisation sans légitimation par le vote qui constitue le gage de la reconnaissance et de l'investissement de élus.

Des chartes ont été mises en place sur différents territoires ; si elles orientent des bonnes pratiques dont le respect est une garantie de la présence d'élus de chacune des communes déléguées, elle n'ont pas de valeur juridique et ne pourraient être opposées à une liste dont la constitution ne permettrait manifestement pas une telle représentation de chacune des communes dans les conseils municipaux à élire.

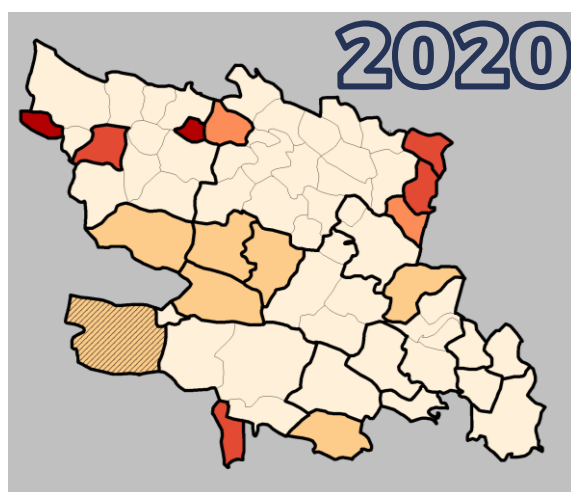
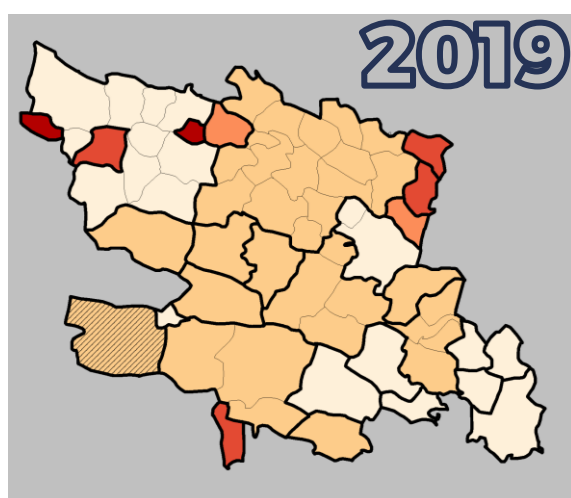
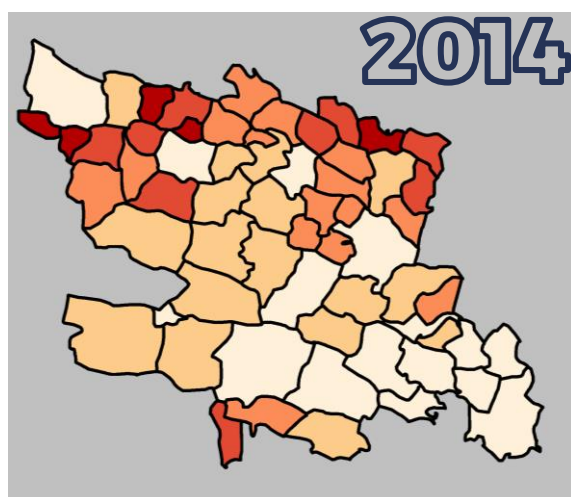
Au-delà du risque qui vient d'être évoqué, la réduction du nombre d'élus interroge également sur la capacité d'un effectif réduit de conseillers municipaux à faire face à la charge de travail et à traiter l'ensemble des sujets de la commune nouvelle. Les situations sont variables selon les communes nouvelles comme en atteste le tableau 3 ci-dessous.

Communes nouvelles	Nombre de conseillers après création de la commune nouvelle	Projection du nombre de conseillers après le scrutin municipal de 2020⁷
Erdre-en-Anjou	64	33
Le Lion-d'Angers	38	29
Longuenée-en-Anjou	68	33
Ombree-d'Anjou	138	33
Segré-en-Anjou-Bleu	231	35
Val-d'Erdre-Auxence	53	29

Tableau 3 : évolution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles

⁷ En l'état actuel de la législation en vigueur, sans prise en compte d'une éventuelle adoption de la proposition de loi de la sénatrice Gatel visant à assurer la représentativité des communes déléguées dans les conseils municipaux des communes nouvelles.

Nombre de conseillers municipaux
pour 100 habitants



**Illustration 12 : évolution du nombre de conseillers municipaux
avec les communes nouvelles**

Le sujet de la représentativité de chacune des communes déléguées (et donc de la proximité et du lien entre élus et citoyens) renvoie à l'analyse du nombre de conseillers municipaux : l'illustration 12 dresse un bilan du nombre de conseillers municipaux pour 100 habitants et par commune.

La situation en 2014 se caractérise par un écart important entre communes rurales et communes urbaines.

Alors que les communes les plus peuplées de la circonscription comptaient moins d'un conseiller municipal pour 100 habitants (Angers, Avrillé, Le Lion-d'Angers, Le Louroux-Béconnais, Segré et Pouancé par exemple), nombre de communes rurales du Haut-Anjou pouvaient s'appuyer sur plus de 3 conseillers municipaux pour 100 habitants (cas des communes de Grugé-l'Hôpital, de Bourg-l'Evêque, d'Armaillé, du Tremblay ou de la Prévière pour ne citer qu'elles). Cette proportion réduite du nombre de conseillers municipaux dans les communes urbaines ne pose pas de difficultés particulières, comme il n'entrave pas la bonne gouvernance de ces communes.

La constitution des communes nouvelles provoque une uniformisation du nombre de conseillers municipaux pour 100 habitants.

Les 6 communes nouvelles comptent désormais moins de 2 conseillers municipaux pour 100 habitants. La perspective du scrutin municipal de 2020 introduit un regard critique sur cette réduction prévue du nombre d'élus.

Si la logique d'un tel raisonnement apparaît crédible considérant le risque de la non-représentativité des communes déléguées dans les prochains conseils municipaux, elle l'est beaucoup moins du point de vue de l'argument de la difficile gestion des affaires communales (les communes les plus peuplées de la circonscription parviennent à fonctionner avec une proportion équivalente de conseillers municipaux sans que cela ne pose de difficultés

particulières comme le démontre l'absence de revendications sur le sujet).

La projection au terme des élections de 2020, en l'état actuel du corpus législatif, fait passer l'ensemble des communes nouvelles à moins d'un conseiller pour 100 habitants (à l'identique des communes urbaines).

L'illustration 11 souligne désormais des situations assez contrastées avec la présence de communes historiques comptant un effectif de conseillers municipaux très supérieur à celui des communes nouvelles alors que les différences territoriales ne le justifient pas (les caractéristiques territoriales sont par exemple identiques entre les communes de Saint-Michel-et-Chanveaux et d'Armaillé, alors que la première compte moins d'un conseiller pour cent habitants et la seconde plus de 4) ; paradoxe apparu à la faveur de la fusion des communes.

Pour conclure et s'agissant uniquement de la représentativité des communes déléguées, il est important de signaler l'existence d'une proposition de loi portée par la sénatrice Gatel. Le principe est d'introduire des évolutions législatives qui augmentent transitoirement le nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles. Le texte a été examiné et voté au Sénat, il est programmé au débat à l'Assemblée durant la première quinzaine du mois de juillet. Je suis personnellement favorable aux dispositions proposées par la sénatrice Gatel et voterai donc la proposition de loi.

Focus sur la loi Gatel

L'examen de la proposition de loi Gatel à l'Assemblée nationale s'est déroulé début juillet 2019. Après avoir été votée par le Sénat, la proposition de loi a obtenu un vote quasi-unanime à l'Assemblée le 11 juillet 2019 (64 voix pour et 1 voix contre). Le texte introduit transitoirement, par son article 1, une progressivité dans la diminution du nombre de conseillers municipaux pour une meilleure représentation des communes déléguées (cf. tableau 4).

Communes nouvelles	Nombre de conseillers après création de la commune nouvelle	Nombre de conseillers en 2020 avant vote de la proposition de loi Gatel	Nombre de conseillers en 2020 après vote de la proposition de loi Gatel
Erdre-en-Anjou	64	33	33
Le Lion-d'Angers	38	29	29
Longuenée-en-Anjou	68	33	33
Ombrée-d'Anjou	138	33	46
Segré-en-Anjou-Bleu	231	35	69
Val-d'Erdre-Auxence	53	29	29
TOTAL	592	192	239

Tableau 4 : évolution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles suite au vote de la loi Gatel

21. Des communes nouvelles qui suscitent des avis divergents de la part des habitants

L'évaluation des communes nouvelles ne saurait être complète sans examiner le point de vue et le ressenti des habitants des communes sur un sujet qui concerne directement la gouvernance du territoire sur lequel ils vivent.

Les auditions avec les maires ne permettent pas de déceler un refus affirmé et structuré à l'encontre des communes nouvelles. A deux exceptions près, l'ensemble des maires rencontrés traduit une situation dans laquelle les habitants restent distants du sujet ou finissent par en comprendre l'esprit comme la nécessaire évolution des organisations en place. L'adhésion des habitants aux communes nouvelles dépend de la manière dont le sujet est porté par leurs élus. Perçus comme des référents de proximité, leur adhésion apparaît comme un facteur de création de confiance.

Plusieurs maires soulignent que le sujet reste assez éloigné des préoccupations de leurs populations. C'est un sujet perçu comme complexe dans lequel la population a parfois des difficultés à se retrouver ; c'est en particulier le cas avec la gouvernance et la notion de maire délégué qui reste, aux yeux des habitants, un référent de proximité. Lorsque le sujet est évoqué, c'est principalement sous l'angle des services ou des réalisations concrètes que le regroupement communal a facilité.

Les facteurs d'adhésion évoqués sont alors les suivants (énumération sans ordre de priorité ou d'importance) :

- continuité des services de proximité (permanences dans les mairies, réservation des salles communales, inscriptions, cimetière) ;
- communication sur les actions de la commune nouvelle facilitant leur lisibilité par les habitants ;
- maintien de la commune déléguée, de son maire et d'élus proches des habitants (besoin de savoir à qui s'adresser) ;
- maîtrise de la pression fiscale ;
- préservation de l'identité construite autour de la mairie, de l'église et du nom de la commune ; un maire résume bien la situation en disant que « *l'effet de clocher domine* ».

Paradoxalement, les réponses à l'enquête sur ce sujet de l'acceptation des communes nouvelles par les populations dressent un constat très différent de celui issu des auditions. D'abord parce que la fréquence des avis traduisant un ressenti négatif des habitants y est élevée ; ensuite parce que ces avis sont étayés d'éléments justifiant cette position.

Les résultats de l'enquête montrent également une différence de perception très nette entre communes déléguées et communes nouvelles. 38% des élus des communes déléguées disent avoir entendu des avis négatifs de la part des habitants. Cette proportion grimpe à 76% pour les élus des communes historiques (cf. illustration 13). Les habitants des communes historiques, restées en dehors des processus de regroupement, n'exprimeraient donc pas de regrets vis-à-vis de leur situation.

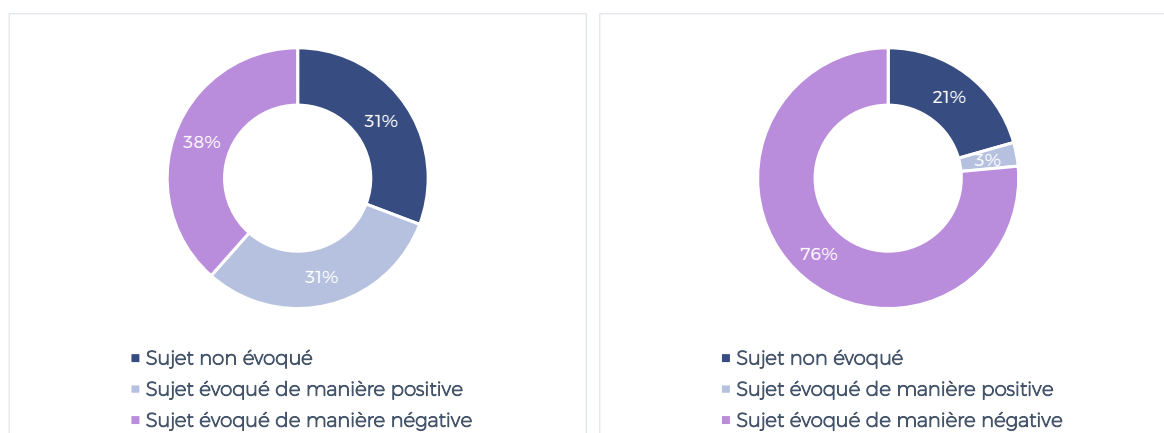


Illustration 13 : les habitants évoquent-ils le sujet des communes nouvelles ? (résultat de l'enquête)
à gauche, pour les élus des communes nouvelles
à droite, pour les élus des communes historiques

Les avis négatifs sur les communes nouvelles sont les suivants :

- perte d'identité et difficultés à se reconnaître dans la commune nouvelle ;
- régression des services publics de proximité ;
- disparition de la proximité avec les élus communaux ;
- manque de perception de l'intérêt à créer la commune nouvelle :
 - rallongement des délais d'intervention,
 - augmentation des impôts suite au lissage des taux différents entre communes,
 - recrutement de nouveau personnel,
- iniquité des bénéfices du regroupement entre les différentes communes ;
- concentration des pouvoirs dans les mains d'un nombre restreint d'élus ;
- dilution de la commune déléguée dans la commune nouvelle ;
- sentiment d'abandon ;
- échelle de regroupement trop grande.

22. Des avis sur les communes nouvelles qui évoluent avec le temps

L'enquête a été mise à profit pour mesurer les avis sur les communes nouvelles et leurs évolutions avant et après leur création, à la lumière de l'expérience vécue.

Les avis sont formulés par les répondants au moyen d'une note comprise entre 0 et 10 (la note 0 traduisant un rejet des communes nouvelles, la note 10 une adhésion totale).

Globalement, la distribution des notes montre une progression des valeurs : les notes après mise en œuvre des communes nouvelles se répartissent sur des valeurs plus élevées (cf. illustration 14) :

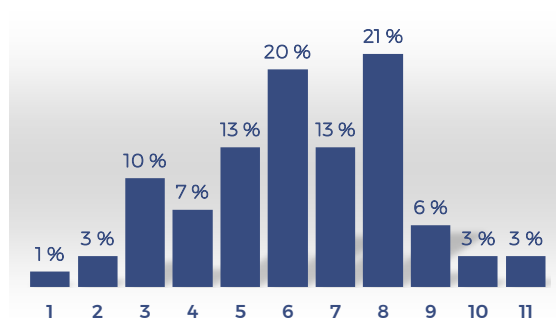
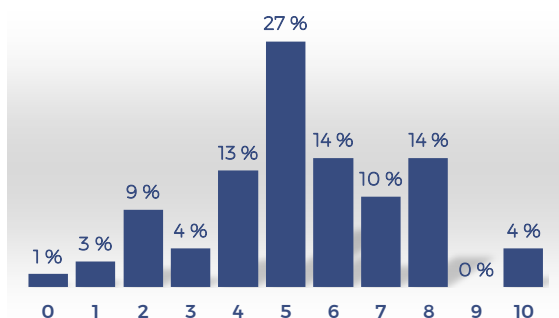
- la note 5 est la plus fréquente avant la création des communes nouvelles (27%) ;
- la note 7 est la plus fréquente après la création des communes nouvelles (21%).

Un examen approfondi des notes et de leurs évolutions apporte des enseignements complémentaires :

- la stabilité des avis est importante pour les conseillers municipaux, les élus des communes historiques et ceux dont c'est le premier mandat ;
- la progression des avis la plus forte est notée chez les élus des communes déléguées indiquant que leur expérience de la commune nouvelle les a renforcés dans leur perception positive ;
- le recul des avis caractérise les élus des communes historiques (manifestement non convaincus par les mises en œuvre des communes nouvelles dans leur voisinage), les maires et les adjoints, ainsi que les élus ayant exercé plusieurs mandats ;
- les avis progressent plus qu'ils ne régressent pour les conseillers municipaux, les élus des communes nouvelles et les élus dont c'est le premier mandat.

Avant Communes nouvelles

Après Communes nouvelles



Evolution des notes, avant/après communes nouvelles



Evolution selon les fonctions dans l'équipe municipale

Maire



Adjoint



Conseiller



Evolution selon la commune (nouvelle ou historique)

Nouvelle



Historique



Evolution selon l'ancienneté dans la fonction d'élu

1^{er} mandat



Plusieurs mandats



Illustration 14 : évolution des avis sur les communes nouvelles avant/après leur apparition (résultat de l'enquête)

144 mots positifs sont associés aux communes nouvelles. Le mot « mutualisation » est le plus fréquent (27 occurrences). 5 mots représentent 40% des occurrences :

SUITES A DONNER A L'EVALUATION

Il s'agit maintenant d'envisager les suites à donner à ce travail d'évaluation qui ne doit pas se limiter aux constats posés dans le présent document.

Les paragraphes suivants énumèrent 4 engagements qui orienteront mes actions parlementaires dans les mois à venir. Chacun de ces engagements fait écho aux grands enseignements issus de l'évaluation.

S'agissant plus spécifiquement des actions législatives à engager en écho aux constats de l'évaluation, elles pourront l'être à la faveur des textes réglementaires qui se présenteront.

24. Renforcer le rôle d'évaluateur du député

Ce travail d'évaluation s'est avéré utile à plusieurs titres :

- il a ouvert un espace de dialogue et d'écoute avec les élus locaux sur le sujet des communes nouvelles et, plus largement, sur leurs incidences pour l'administration des communes et le quotidien des élus ;
- il a structuré des remontées de terrain utiles dans la perspective des prochains textes législatifs (représentation des communes déléguées dans les communes nouvelles, statut de l'élu et texte sur les collectivités locales) ;
- il positionne le travail législatif à la rencontre avec l'application des lois.

Cet exercice d'évaluation, riche, instructif et utile, mériterait d'être reproduit sur d'autres textes de lois mais demeure complexe considérant les moyens et l'organisation nécessaires à une évaluation réussie et efficiente.

J'ai dû mener ce travail sans une organisation dédiée, m'obligeant à de nombreux arbitrages afin de libérer du temps pour rencontrer

les maires, produire et analyser les résultats de l'enquête, préparer et animer les ateliers et rédiger le rapport que vous lisez.

Une première action, à la lumière de cette évaluation, consistera donc à militer pour le renforcement du rôle d'évaluation des députés. Renforcement qui passe notamment par des aménagements de calendrier à prévoir dans le règlement de l'Assemblée.

25. Être attentif aux effets des communes nouvelles sur l'application des lois et des règlements

L'apparition des communes nouvelles et la recomposition des intercommunalités créent des espaces géographiques associés à des populations plus nombreuses.

Différentes lois et règlements conditionnent leur application au critère de population communale. Les regroupements communaux et l'accroissement de population qui les accompagnent sont de nature à modifier l'application de telles lois et règlements sur les nouveaux périmètres communaux. Il convient dès lors d'être vigilant en la matière. En effet, la population peut évoluer à la hausse sous l'effet de regroupements communaux sans que les caractéristiques des communes concernées n'évoluent.

Le raisonnement en densité de population est à privilégier dans de tels cas de figure afin de ne pas priver les communes nouvelles des droits qui étaient ceux de leurs communes déléguées.

J'ai d'ores et déjà agi en ce sens dans le cadre de la loi « énergie et climat » en œuvrant pour l'adoption d'un amendement modifiant les critères d'éligibilité au compte d'affectation spéciale « Facé ». Les crédits de ce compte d'affectation spéciale sont mobilisables pour réaliser des travaux d'électrification sur les communes rurales (communes de moins de 2 000 habitants). La commune de Segré-en-Anjou-Bleu, issue de la fusion de 15

communes dont 11 comptent moins de 1 000 habitants, n'est plus considérée comme une commune rurale (commune nouvelle dénombrant désormais plus de 17 000 habitants) et n'est donc plus éligible aux crédits du « Facé » alors que son caractère rural n'a pas été modifié. L'amendement adopté considère désormais le caractère rural selon un critère de densité de population permettant de préserver l'accès au « Facé » pour les communes nouvelles.

Je serai attentif, dans le cadre des prochains textes de loi, à défendre des amendements dans le même esprit.

26. Inscrire les politiques publiques et les réformes dans une visibilité de long terme

L'évaluation met clairement en évidence le caractère imprévu de la dynamique de création des communes nouvelles telle qu'elle a été vécue en Maine-et-Loire et plus particulièrement sur le territoire de la 7^{ème} circonscription. Le sujet, inconnu en 2014, n'a pas été évoqué lors de la campagne de 2014 et a ensuite été vécu comme imposé dans la précipitation avec des conséquences sensibles sur le fonctionnement des communes, leur gouvernance, leurs ressources et l'implication de leurs élus.

Une telle situation est révélatrice de mauvaises pratiques législatives. Elle est malheureusement régulièrement mise en avant dans d'autres domaines.

Il convient dès lors d'inscrire les projets de loi qui le nécessitent une progressivité de l'application de leurs mesures. Il ne s'agit pas de refuser les changements nécessaires mais de prévoir les temps de transition indispensables pour entraîner et laisser le temps de l'adaptation à celles et ceux que les lois et règlements impactent. C'est une condition indispensable pour s'assurer d'une perception positive des lois et règlements.

27. Valoriser les enseignements de l'évaluation dans le cadre de prochains textes de loi

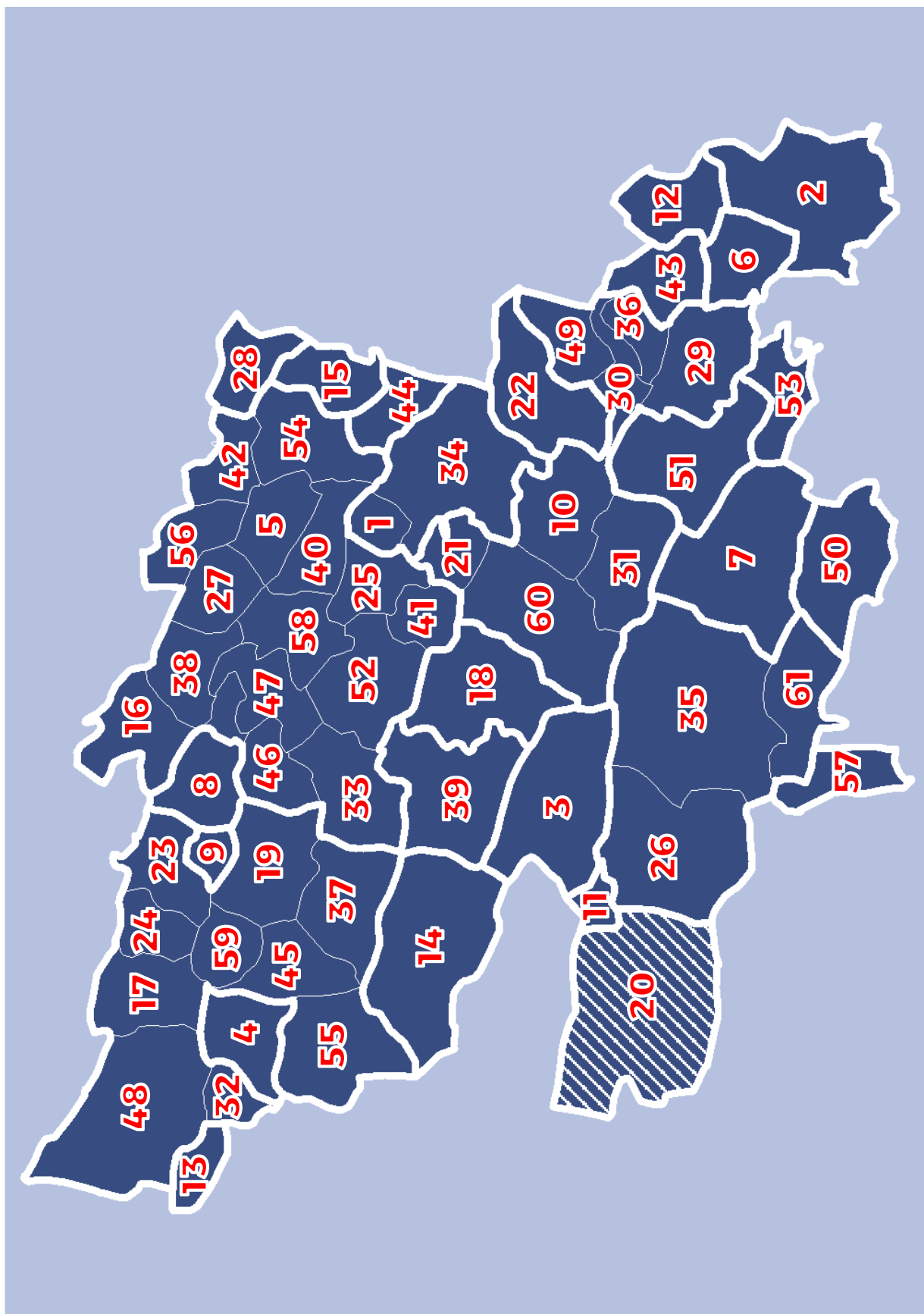
Une valorisation des enseignements de l'évaluation sera effectuée dans le cadre de l'examen du projet de loi « engagement et proximité ». Ce texte de loi sera porté devant l'Assemblée nationale en septembre 2019 après avoir été présenté en conseil des Ministres en juillet 2019.

Ce texte de loi vise à répondre aux propos du Président de la République Emmanuel Macron prononcés lors de sa conférence de presse d'avril 2019 : *« les maires sont le visage, le quotidien de la République [...] je veux conforter leur rôle par un statut digne de ce nom, simplifier les règles qu'ils ont parfois subies lorsque le pouvoir, les responsabilités se sont par trop éloignés sans qu'ils l'aient choisi ».*

Les enseignements de l'évaluation, comme les ateliers décrits au §6, permettront d'alimenter la réflexion pour enrichir le projet de loi par la prise en compte des avis d'élus locaux confrontés quotidiennement aux difficultés de leur fonction.

ANNEXES

Annexe 1 : communes de la circonscription	54-55
Annexe 2 : liste des maires auditionnés	56
Annexe 3 : trame du questionnement des maires	57-58
Annexe 4 : questionnaire ouvert aux élus locaux	59-63
Annexe 5 : marge d'erreur associée à l'enquête	64



Annexe 1 : communes de la circonscription

1	Andigné (2)	32	La Prévière (2)
2	Angers (1)	33	Le Bourg-d'Iré (2)
3	Angrie (1)	34	Le Lion-d'Angers (2)
4	Armaillé (1)	35	Le Louroux-Béconnais (2)
5	Aviré (2)	36	Le Plessis-Macé (2)
6	Avrillé (1)	37	Le Tremblay (2)
7	Bécon-les-Granits (1)	38	L'Hôtellerie-de-Flée (2)
8	Bouillé-Ménard (1)	39	Loiré (1)
9	Bourg-l'Evêque (1)	40	Louvaines (2)
10	Brain-sur-Longuenée (2)	41	Marans (2)
11	Candé (1)	42	Montguillon (2)
12	Cantenay-Epinard (1)	43	Montreuil-Juigné (1)
13	Carbay (1)	44	Montreuil-sur-Maine (1)
14	Challain-la-Potherie (1)	45	Noëllet (2)
15	Chambellay (1)	46	Noyant-la-Gravoyère (2)
16	Châtellais (2)	47	Nyoiseau (2)
17	Chazé-Henry (2)	48	Pouancé (2)
18	Chazé-sur-Argos (1)	49	Pruillé (2)
19	Combrée (2)	50	Saint-Augustin-des-Bois (1)
20	Freigné (*)	51	Saint-Clément-de-la-Place (1)
21	Gené (2)	52	Sainte-Gemmes-d'Andigné (2)
22	Grez-Neuville (1)	53	Saint-Lambert-la-Potherie (1)
23	Grugé-l'Hôpital (2)	54	Saint-Martin-du-Bois (2)
24	La Chapelle-Hullin (2)	55	Saint-Michel-et-Chanveaux (2)
25	La Chapelle-sur-Oudon (2)	56	Saint-Sauveur-de-Flée (2)
26	La Cornuaille (2)	57	Saint-Sigismond (1)
27	La Ferrière-de-Flée (2)	58	Segré (2)
28	La Jaille-Yvon (1)	59	Vergonnes (2)
29	La Meignan (2)	60	Vern-d'Anjou (2)
30	La Membrolle-sur-Longuenée (2)	61	Villemoisan (1)
31	La Pouéze (2)		

(1) = commune historique

(2) = commune déléguée

(*) = commune rattachée à la Loire-Atlantique le 1^{er} janvier 2018

Communes nouvelles

Erdre-en-Anjou : 10+21+31+60

Le Lion-d'Angers : 1+34

Longuenée-en-Anjou : 29+30+36+49

Ombrée-d'Anjou : 17+19+23+24+32+37+45+48+55+59

Segré-en-Anjou-Bleu : 4+16+25+27+33+38+40+41+42+46+47+52+54+56+58

Val-d'Erdre-Auxence : 26+35+61

Annexe 2 : liste des maires auditionnés

Bernard BEDOUET, adjoint à la maire de Bécon-les-Granits (1)

Michel BOURCIER, maire de Val-d'Erdre-Auxence (2)

Bruno CHAUVIN, maire de Segré (3)

Marie-Françoise COCONNIER, maire de la Prévière (3)

Christian DELAHAYE, maire de Grugé-l'Hôpital (3)

Gérard DELAUNAY, maire de Candé (1)

Hervé DUBOSCLARD, maire de Brain-sur-Longuenée (3)

Dominique FAURE, maire de Challain-la-Potherie (1)

Marie-Ange FOUCHEREAU, maire de Bécon-les-Granits (1)

Bernard GAULTIER, maire d'Armaillé (1)

Virginie GUICHARD, maire de Saint-Augustin-des-Bois (1)

Marie-Jo HAMARD, maire d'Ombree-d'Anjou (2) et maire de Saint-Michel-et-Chanveaux (3)

Pierre-Paul HAMERY, adjoint à la maire de Bécon-les-Granits (1)

Jean-Pierre HEBE, maire de Longuenée-en-Anjou (2)

Pierre-Marie HEULIN, maire de Chatelais (3)

Patrick JUBEAU, adjoint au maire de la Pouëze (3)

Jean-Claude LECUIT, maire de la Pouëze (3)

Chantal MAHOT, adjointe à la maire de Saint-Augustin-des-Bois (1)

Marie-Claire MORILLE, maire du Louroux-Béconnais (3)

Dominique PELLUAU, maire de Louvaines (3)

Daniel RAVERDY, maire de Pruillé (3)

Jacques ROBERT, maire de Loiré (1)

Laurent TODESCHINI, maire d'Erdre-en-Anjou (2)

Alain VITRE, adjoint au maire de Châtelais (3)

(1) = commune historique

(2) = commune nouvelle

(3) = commune déléguée

Annexe 3 : frame du questionnement des maires



Evaluation communes nouvelles

Questionnaire première étape – rencontre avec des maires de la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire

Question		Comm. nvelle	Comm. Dél.	Comm. Hist.
Pertinence				
A1	Avec le recul, la mise en place des communes nouvelles sur le territoire, était-elle pertinente du point de vue financier ? du point de vue des compétences des collectivités ? du point de vue de l'organisation des collectivités ?	X	X	
A2	Selon vous, en quoi les communes nouvelles sur le territoire étaient-elles pertinentes ? Inversement, relevez-vous des sujets, des domaines pour lesquels cette pertinence est absente ?	X	X	X
Cohérence				
B1	Avec le recul, les moyens associés aux nouvelles organisations du territoire sont-ils, selon-vous, adaptés aux objectifs fixés par la mise en œuvre des communes nouvelles ?	X	X	
B2	Quel projet territorial a été adossé à la création des communes nouvelles sur le territoire ?	X	X	
Efficacité				
C1	Comment caractériseriez-vous l'efficacité des communes nouvelles sur le territoire ? A quelle échelle se situe-t-elle (commune, EPCI) ? L'efficacité est-elle différente selon les compétences ?	X	X	X
C2	La création des communes nouvelles sur le territoire a-t-elle, selon vous, procurée une efficacité en matière financière ? Cette efficacité concerne-t-elle les recettes, les dépenses ?	X	X	
Efficience				
D1	Dans la mesure où vous jugez positifs les effets des communes nouvelles sur le territoire, une autre voie aurait-elle été envisageable pour parvenir à ces mêmes effets ?	X	X	X
D2	Selon-vous la population a-t-elle compris la création des communes nouvelles sur le territoire ? Pouvez-vous dire si elle y adhère ?	X	X	



Evaluation communes nouvelles

Questionnaire première étape – rencontre avec des maires de la 7^{ème} circonscription de Maine-et-Loire

Question		Comm. nouvelle	Comm. Dél.	Comm. Hist.
Impacts				
E1	Quels sont les impacts des communes nouvelles en termes de dimension humaine ? Pour les élus ? Avec des différences pour les Maires, Adjointes au Maire et Conseillers municipaux ? Pour les agents des collectivités ?	X	X	
E2	Quel ont été les évolutions provoquées par les communes nouvelles en termes d'exercice des compétences sur le territoire ?	X	X	X
E4	En quoi et comment la nouvelle organisation du territoire facilite-t-elle ou complexifie-t-elle la mise en œuvre des compétences sur le territoire ?	X	X	X
E3	L'apparition des communes nouvelles sur le territoire a-t-elle, selon vous, facilité ou complexifié la mise en œuvre des nouvelles lois qui touchent les territoires (lois votées postérieurement à la création de ces nouvelles communes) ? les relations avec les services de l'Etat ? les relations avec le département ? la Région ?	X	X	X
E5	La mise en place des communes nouvelles sur le territoire a-t-elle, selon vous, modifiée les équilibres entre territoires urbains et ruraux ?	X	X	X
E6	Quels sont, selon-vous, les impacts de l'apparition des communes nouvelles sur le territoire, en termes de relations entre collectivités ? avec les collectivités de subsidiarité supérieure (EPCI dans le cadre des communes) ? avec les collectivités de même subsidiarité (communes ou EPCI) ? avec les collectivités de subsidiarité inférieure (communes dans le cas des EPCI) ?	X	X	X
E7	Pensez-vous que les communes nouvelles puissent avoir un (des) impact(s) sur le prochain scrutin municipal ? Si oui, lequel (lesquels) ?	X	X	X

AUTRES QUESTIONS :

Y-a-t-il des sujets que vous attendiez à voir évoqués lors de l'entretien et qui ne l'ont pas été ? Si-oui, lesquels ?

Seriez-vous prêt(e) à participer à des ateliers dans la mesure où la poursuite du processus les rendra pertinents et utiles ?

Octobre 2018

Page 2

Annexe 4 : questionnaire ouvert aux élus locaux

16/06/2019

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

Pour commencer 5 questions rapides pour savoir qui vous êtes

Vous êtes élu(e) de la commune de ...

*

Ok

Votre commune fait-elle partie d'une commune nouvelle ?

*

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

Ok

Quelle est votre responsabilité ?

*

- ☐ Maire
☐ Adjoint / adjointe
☐ Conseiller / conseillère

Ok

Vous êtes ?

*

- ☐ Un homme
☐ Une femme

Ok

Année de votre première élection comme élu communal ?

*

Déplacez le curseur pour sélectionner l'année de votre première élection

1950

2014

2008

☒ NSP (Ne Sais Pas)

Ok

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

1/5

16/06/2019

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

Votre avis sur les évolutions des communes et des intercommunalités en 7 questions

Qui a été le principal initiateur du regroupement des communautés de communes et des communes ?

*

- ☐ La préfecture
☐ La communauté de communes
☐ La commune
☐ Je ne sais pas
☐ Autre à préciser

Les éléments suivants ont-ils été des freins ou des accélérateurs de la fusion des communes ?

*

	Frein	Accélérateur	Ni l'un, ni l'autre	Je ne sais pas
La mutualisation	☐	☐	☐	☐
L'habitude des communes à travailler ensemble	☐	☐	☐	☐
Les retombées financières	☐	☐	☐	☐
Le bassin de vie	☐	☐	☐	☐
La redistribution des compétences	☐	☐	☐	☐

D'autres freins ou accélérateurs ont-ils influencé les décisions prises ?

En n'oubliant pas de préciser SVP s'il s'agit de freins ou d'accélérateurs

La réforme aurait-elle pu être menée sans la loi NOTRe ?

*

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

2/5

16/06/2019

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

Le regroupement de communes a-t-il eu des impacts négatifs ou positifs sur les sujets suivants ?

*

	Impact très négatif	Impact négatif	Neutre	Impact positif	Impact très positif	Je ne sais pas
Finances locales	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ressources humaines	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Services aux habitants	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Implication des élus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relations avec les autres communes	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relations avec le Département	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relations avec la Région	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Relations avec l'Etat	☐	☐	☐	☐	☐	☐

D'autres sujets ont-ils été impactés par la fusion de communes ?

La réforme territoriale a-t-elle impacté l'équilibre urbain-rural ?

*

- ☐ Oui, au profit des territoires ruraux
☐ Oui, au profit des territoires urbains
☐ Non
☐ Je ne sais pas

Commentaires libres sur l'équilibre rural-urbain

La nouvelle organisation territoriale peut-elle impacter les prochaines élections municipales ?

*

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

En quoi peut-elle impacter les prochaines élections ?

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

3/5

16/06/2019

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

Les habitants de la commune vous ont-ils fait part de leurs ressentis sur les communes nouvelles ?

*

- ☐ Oui, de façon négative
- ☐ Oui, de façon positive
- ☐ Non, ils n'évoquent pas le sujet
- ☐ Je ne sais pas

Ok

Quels sont les ressentis exprimés par les habitants au sujet du regroupement des communes ?

Ok

Globalement, votre avis sur la réorganisation territoriale en 4 questions

Votre avis sur la réorganisation territoriale, avant sa mise en oeuvre ?

*

Avis de 0 (avis négatif) à 10 (avis positif)



0

10

5

☒ NSP (Ne Sais Pas)

Ok

Votre avis sur la réorganisation territoriale, après sa mise en oeuvre, avec le recul de l'expérience vécue ?

*

Avis de 0 (avis négatif) à 10 (avis positif)



0

10

5

☒ NSP (Ne Sais Pas)

Ok

Si vous deviez retenir 3 mots pour exprimer les points négatifs de la réforme, quels seraient-ils ?

*

Saisissez les 3 mots séparés par des virgules (exemple : mot1, mot2, mot3)

Ok

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

4/5

16/06/2019

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

Si vous deviez retenir 3 mots pour exprimer les points positifs de la réforme, quels seraient-ils ?

*

Saisissez les 3 mots séparés par des virgules (exemple : mot1, mot2, mot3)

Ok

Commentaires libres sur les communes nouvelles

Ok

Pour terminer, 2 questions en lien avec les suites de cette enquête

Des ateliers seront vraisemblablement organisés pour présenter les résultats de l'enquête et engager une réflexion collective ; souhaiteriez-vous y participer ?

*

- ☐ Oui
☐ Non
☐ Je ne sais pas

Ok

Quels sujets mériteraient d'être discutés lors de ces ateliers ?

Ok

Merci d'avoir répondu à ce questionnaire.

Je ne manquerai pas de partager avec vous les résultats de cette enquête.

Philippe BOLO

Député de la 7ème circonscription de Maine-et-Loire

https://app.evalandgo.com/edit/print_content.php

5/5

Annexe 5 : marge d'erreur associée à l'enquête

La marge d'erreur (également appelée intervalle de confiance) renseigne sur le degré de fiabilité des réponses à l'enquête. Elle indique dans quelle mesure les réponses formulées par les participants reflètent l'opinion de la population totale des élus communaux du territoire.

Elle correspond à une plage de valeurs situées de part et d'autre des résultats aux questions posées. La marge d'erreur varie avec le pourcentage de réponses. L'illustration ci-dessous donne les marges d'erreurs⁸ pour les différents pourcentages de réponses.

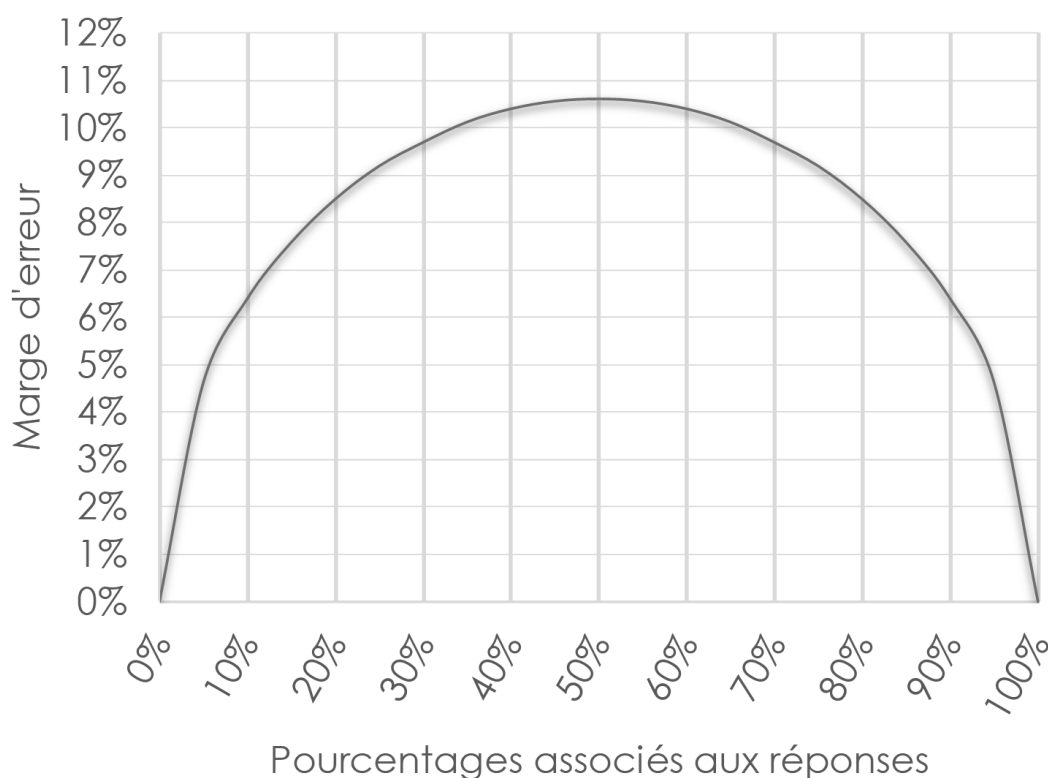


Illustration 17 : intervalles de confiance à 95%

Exemple : pour une question dont la réponse obtient 20 % de « Oui », la marge d'erreur est de 8,5%, signifiant que 11,5 à 28,5% de la population totale répond par « Oui » à cette même question.

⁸ Calculs effectués en considérant un niveau de confiance de 95%, une population totale de 700 individus et un échantillon de 76 participants à l'enquête.



www.philippe-bolo.fr