



ÉTUDE MONOGRAPHIQUE DE 6 COMMUNES NOUVELLES - ANALYSE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE

Synthèse de l'étude

Une étude présentée le 02 octobre 2019

15-17 rue Clisson
75013 PARIS
Tél : 01 42 60 15 18

4 Place Robert Schuman
38000 GRENOBLE
Tél : 04 76 06 10 00

contact@stratorial.fr

STRATORIAL

SARL AU CAPITAL DE 406.224 €
RCS GRENOBLE 448 602 102
N°FORMATION : 82 38 03616 38
N°CEE : FR 91 448 602 102

Une étude réalisée par :

Jean-Pierre COBLENTZ
Nicolas SAVELLI
Adel KARMOUS
Maxime SILVESTRE

Avec la collaboration de :

Alexis THIELLAND
Angélique BEUDET

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1 SÉLECTION DU PANEL DE 6 COMMUNES NOUVELLES ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	7
1.1 SÉLECTION DES 6 COMMUNES ETUDIÉES	7
1.1.1 Objectifs du choix.....	7
1.1.2 Définition du choix.....	8
1.1.3 Présentation des 6 communes	10
1.1.3.1 Terres-de-Caux.....	10
1.1.3.2 Le Bas Ségala.....	10
1.1.3.3 Baugé-en-Anjou	11
1.1.3.4 Val de Briey	12
1.1.3.5 Châtel-en-Trièves.....	12
1.1.3.6 Le Dévoluy.....	13
1.2 APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE	13
1.2.1 Méthodologie de la phase 1.....	13
1.2.2 Méthodologie de la phase 2.....	15
2 PHASE 1 : PHOTOGRAPHIE DES FORCES ET DYNAMIQUES TERRITORIALES EN PRÉSENCE	17
2.1 L'ANALYSE SOCIO-DEMOGRAPHIQUE	17
2.1.1 La population INSEE et la population DGF.....	17
2.1.2 La pyramide des âges de la population	20
2.1.3 La composition des ménages	23
2.1.4 La typologie, la répartition géographique et l'ancienneté des logements.....	24
2.2 L'ANALYSE FISCALE	26
2.2.1 Les caractéristiques fiscales du territoire	26
2.2.2 Le potentiel financier des communes.....	27
2.2.3 La pression fiscale et l'effort fiscal par commune	30
2.2.4 La fiscalité ménage : politiques d'abattement, évolution globale et dynamique	32

2.2.5	<i>Les revenus des habitants : revenu moyen et part des revenus consacrée à l’acquittement de l’impôt local.....</i>	33
2.3	L’ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE DES COMMUNES PREEXISTANTES A L’ECHELLE DU TERRITOIRE.....	35
2.3.1	<i>L’épargne brute.....</i>	35
2.3.2	<i>Les produits de fonctionnement : agrégation et ventilation par commune.....</i>	36
2.3.3	<i>L’évolution des Dotations Globales de Fonctionnement et de la contribution au redressement des finances publiques</i>	38
2.3.4	<i>Les charges de fonctionnement : agrégation et ventilation par commune</i>	40
2.3.5	<i>Le financement de l’investissement.....</i>	41
2.3.6	<i>La dette</i>	42
2.3.7	<i>Les matrices SWOT commentées</i>	43
2.3.7.1	Pourquoi une analyse SWOT ?.....	43
2.3.7.2	Les matrices SWOT de chacune des 6 communes étudiées	44
2.3.7.3	Les matrices SWOT par item : Forces – Faiblesses – Opportunités – Menaces.....	48
3	PHASE 2 : LA COMMUNE NOUVELLE, UN OUTIL AU SERVICE DU RENOUVEAU DE LA CAPACITE D’ACTION LOCALE	53
3.1.1	<i>L’amélioration, le développement et la création de services à la population</i>	53
3.1.2	<i>Une refonte de l’organisation interne de la collectivité et des conditions de travail</i>	54
3.1.3	<i>Le développement et le renforcement des dynamiques territoriales : école, tourisme, économie.....</i>	56
3.1.4	<i>Un poids politique accru dans l’intercommunalité</i>	57
3.1.5	<i>Le dégagement d’une capacité d’action locale supplémentaire.....</i>	58
3.1.6	<i>Avant/après : focus sur la commune du Dévoluy après 6 années de commune nouvelle....</i>	60
	CONCLUSION GÉNÉRALE	66
	L’ÉQUIPE PROJET	72
	LE CABINET STRATORIAL EN QUELQUES MOTS.....	74

INTRODUCTION

Les communes françaises constituent l'échelon territorial le plus ancien et le plus proche des citoyens. Ainsi, en 2016, selon un sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF, 73% des Français déclaraient un attachement fort pour la commune, bien plus que toute autre institution administrant les territoires.

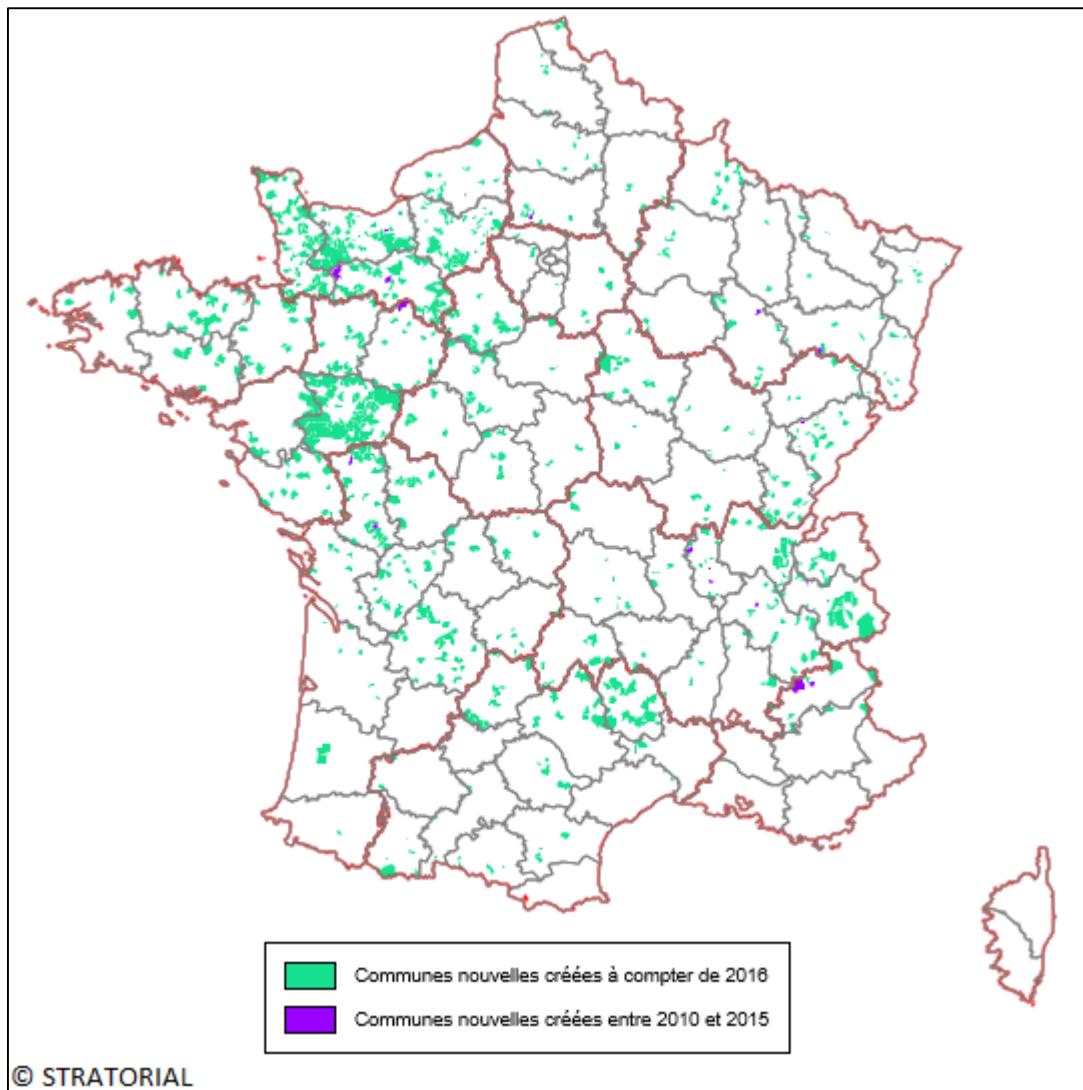
L'institution communale « fait patrie » dans les représentations de la population française, dans le droit de par le double statut des maires et la reconnaissance de la commune comme collectivité territoriale par l'alinéa 1^{er} de l'article 72 de la Constitution, mais également du point de vue politique. Les événements sociaux de l'année 2019 ont à nouveau démontré avec force ce dernier point.

Pourtant, l'institution communale est remise en cause depuis fort longtemps, via le prisme du morcellement de la carte communale. Ce morcellement est à l'origine de nombreux questionnements, au premier rang desquels figure la difficulté pour les municipalités à assurer seules le fonctionnement de certains services publics. Ainsi, dès 1959, le dispositif de la commune nouvelle fut-il amorcé. Vint ensuite la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 dite « loi Marcellin » qui ajouta notamment des incitations financières à la fusion de communes pour la première fois. Ce n'est qu'à compter de la loi de réforme des collectivités territoriales (dite RCT) du 16 décembre 2010 et surtout de la proposition de loi portée par le président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité d'alors, M. Jacques Pélissard, par M^{me} Christine Pires-Beaune, qui devint ensuite la loi du 16 mars 2015, que le dispositif a pris son essor.

Les communes nouvelles sont souvent présentées comme un moyen de faire baisser le nombre de communes sur l'ensemble du territoire national, et d'augmenter la qualité des services publics tout en diminuant les dépenses publiques. Cette double affirmation reste à démontrer, et elle constitue précisément l'objet de l'étude commandée au [cabinet STRATORIAL](#) (filiale du groupe d'audit et d'expertise comptable [ORCOM](#)) par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et Territoires Conseils (un service Banque des Territoires) pour sa capacité à analyser les finances et les politiques publiques du bloc communal tout particulièrement.

Incitatif, le dispositif issu de la loi du 16 mars 2015 dite « loi Pélissard » s'est appuyé sur le maintien de la dotation globale de fonctionnement des communes, voire une bonification dans certains cas, avant d'être complété par la loi du 8 novembre 2016 permettant le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées. Outre les dispositions financières prévues par la loi de 2015, le succès du dispositif tient au contexte : plongée dans un endettement croissant, la France est rattrapée par les règles budgétaires imposées par l'Union Européenne (Pacte de Stabilité et de Croissance, dit PSC, adopté en juin 1997). Dès lors, le gouvernement met en place un plan de réduction des déficits publics principalement porté par le bloc communal, les départements et les régions à hauteur de 11,5 milliards d'euros sur la période 2014-2017. Après sa cure d'austérité issue de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) puis de la MAP (Modernisation de l'Action Publique), l'État considère qu'est venu le temps pour les collectivités territoriales de faire, à leur tour, plus d'économies. Le moyen est tout trouvé : réduire les dotations globales de fonctionnement (DGF).

Dans ce contexte de tensions budgétaires faisant suite à la réduction des dotations de l'État, et en parallèle avec la rationalisation de la carte intercommunale qui s'est traduite par un élargissement du périmètre des EPCI via les schémas départementaux de coopération intercommunale en 2016, la commune nouvelle a trouvé tout son sens. Ainsi, entre 2016 et 2019, 2 022 communes ont constitué 776 communes nouvelles grâce à un cadre juridique souple et adapté aux besoins des territoires. Ainsi compte-t-on au 1^{er} janvier 2019, 34 970 (selon le Bis de la DGCL N°130, mars 2019) communes en France métropolitaine et 129 communes dans les DOM. La cartographie des créations de communes nouvelles depuis 2010 est la suivante :



Devant cet élan qu'elle a initié, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, en partenariat avec Territoires Conseils (un service Banque des Territoires), souhaite être accompagnée pour la réalisation d'une étude d'impacts d'un panel de communes nouvelles portant sur l'organisation interne de la collectivité et notamment de ses ressources humaines, ses capacités financières, le niveau de sa pression fiscale, celui de ses services offerts à la population et de ses relations institutionnelles et partenariales. Unique volet d'une réorganisation territoriale issue du terrain, « *l'histoire d'une révolution silencieuse* »¹ représente l'actualité pour le mandat 2014-2020, mais très probablement également, l'avenir dans le cadre du mandat 2020-2026. En effet, il se pourrait fort que la commune nouvelle soit « *le sens de l'histoire* », comme l'a déclaré la Sénatrice F. Gatel le 11 décembre 2018 qui poursuivait ainsi pour expliquer cette assertion prospective : « *la commune nouvelle (...) est une affirmation du fait communal, et non un effacement, car elle permet de mieux être entendu au sein de l'intercommunalité sans contredire l'identité territoriale* ».

La problématique ne se limiterait dès lors plus à une stricte question financière mais relèverait plutôt d'une approche géoculturelle, incluant la question identitaire. Précisément, elle relèverait de la géographie politique, entendue comme l'explication de la formation et de l'action des puissances politiques dans l'espace. Replacée dans le contexte du rapport (de force) à l'intercommunalité, l'on peut

¹ « *Communes nouvelles : histoire d'une révolution silencieuse* » est le titre d'un article de la Gazette des communes publié le 23 novembre 2016, mais également une expression contenue dans le titre du rapport d'information de la Sénatrice F. Gatel et du Sénateur C. Manable d'avril 2016 intitulé « *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite* » ou le titre d'un article du Monde publié le 5 janvier 2019 et intitulé « *La révolution silencieuse des communes nouvelles* ».

émettre l'hypothèse que selon l'approche du géographe Yves Lacoste, la géographie politique ne soit qu'une étape dans la formulation de la géopolitique vue comme « *des rivalités de pouvoir sur un territoire* ». Autrement dit, la commune nouvelle est le moyen de s'adapter à l'élargissement du périmètre de l'intercommunalité afin de reconfigurer les dynamiques territoriales dans un contexte institutionnel lui aussi renouvelé : perte d'influence (supposée) de l'État central, élargissement des régions, avenir en suspens des départements et agrandissement/renforcement des établissements de coopération intercommunale avec un phénomène de « métropolisation », tout en conservant l'identité locale et l'échelon communal.

C'est en ce sens que l'AMF a positionné l'étude qui est ici restituée : face à la dynamique constatée de création de communes nouvelles, il s'agit de mieux appréhender la « *plus-value* » ou la « *moins-value* » de celles-ci, sachant qu'aucune analyse ou évaluation financière et économique des communes nouvelles n'a été réalisée jusqu'alors. Pour autant, la commune nouvelle est un outil qui redonne au processus du projet toute sa place à l'échelon communal là où, potentiellement, il devenait plus difficile au regard du contexte financier et politique. Ainsi, pour le cabinet STRATORIAL qui a accompagné plus d'une cinquantaine de communes nouvelles à se créer, le fait que le projet politique soit au cœur d'un projet de création de commune nouvelle est un postulat de départ.

Dès lors, comment l'analyse rétrospective des données financières peut-elle permettre de dessiner, *a priori*, la géographie politique de plusieurs collectivités d'un territoire amenées à fusionner ? Au-delà des données financières, quels éléments socio-démographiques ou politiques favorisent voire conditionnent la réussite d'un projet de création de commune nouvelle ? Dans un second temps, comment la construction d'une prospective financière peut-elle traduire la géopolitique du territoire, intra et extra commune nouvelle ? Qu'apporte ce projet du point de vue financier, territorial et politique, tant pour la commune que pour ses contribuables ? Ainsi les « *bénéfices* » ou « *difficultés* » d'un projet ne peuvent être qu'appréhendés au regard du projet politique formulé par les élus du territoire, les finances ne constituant que le moyen de réaliser ce projet.

Si cette problématique est ici traitée *a posteriori*, elle ne diffère cependant pas de celle appliquée dans le cadre de la démarche de réflexion pouvant conduire à la création d'une commune nouvelle. L'approche proposée est donc reproductible, avec quelques modifications, pour des projets futurs de création de communes nouvelles.

Afin de répondre à cette commande inédite d'une analyse coût-bénéfice de la création d'une commune nouvelle, le comité de pilotage de la présente étude, composé de la direction générale et du service « Intercommunalité » de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ainsi que Territoires Conseils (un service Banque des Territoires), a choisi 6 communes dont les modalités de sélection seront présentées dans une première partie au travers de l'approche méthodologique.

Dans une seconde partie, il sera détaillé l'analyse rétrospective des 6 communes ainsi qu'une analyse SWOT (en français forces, faiblesses, opportunités, menaces) de chacune d'elles afin d'établir la formation et les capacités d'action des puissances politiques dans chacun des 6 espaces considérés. Ces 6 communes nouvelles font l'objet par ailleurs d'une monographie individuelle qu'il s'agit ici de synthétiser, à travers l'illustration d'exemples. Ainsi, la commune nouvelle étant un outil volontaire au service du développement des politiques publiques locales, le cadre de la capacité d'action aura-t-il été posé sur la base de la connaissance des situations financières des communes ayant choisi de fusionner.

Dans une troisième partie, il s'agira de développer la seconde phase de l'étude, soit d'étudier la commune nouvelle et d'en analyser les premiers exercices réalisés, puis de les projeter le cas échéant sur 5 années afin d'appréhender les « plus-values » ou « moins-values » de sa mise en œuvre.

1 / SÉLECTION DU PANEL DE 6 COMMUNES NOUVELLES ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

1.1 Sélection des 6 communes étudiées

1.1.1 Objectifs du choix

De par la représentation géographique et historique du phénomène de fusions entre collectivités, le quart Nord-Ouest de la France est souvent considéré comme le « berceau des communes nouvelles »².

Cependant, l'approche socio-historique fait fi de l'enjeu fondamental d'une commune nouvelle, qui est celui de « *la capacité politique territoriale* » (vue comme un dérivé de la « *capacité de gouvernement* »). Mais la commune nouvelle est aussi une histoire d'hommes et de visions d'une pluralité d'acteurs : les élus porteurs des projets, les préfets accompagnateurs de projets, et enfin la population comme la combinaison des contribuables, usagers des services publics et électeurs. Ainsi cette étude se devait d'appréhender la diversité des systèmes territoriaux en action.

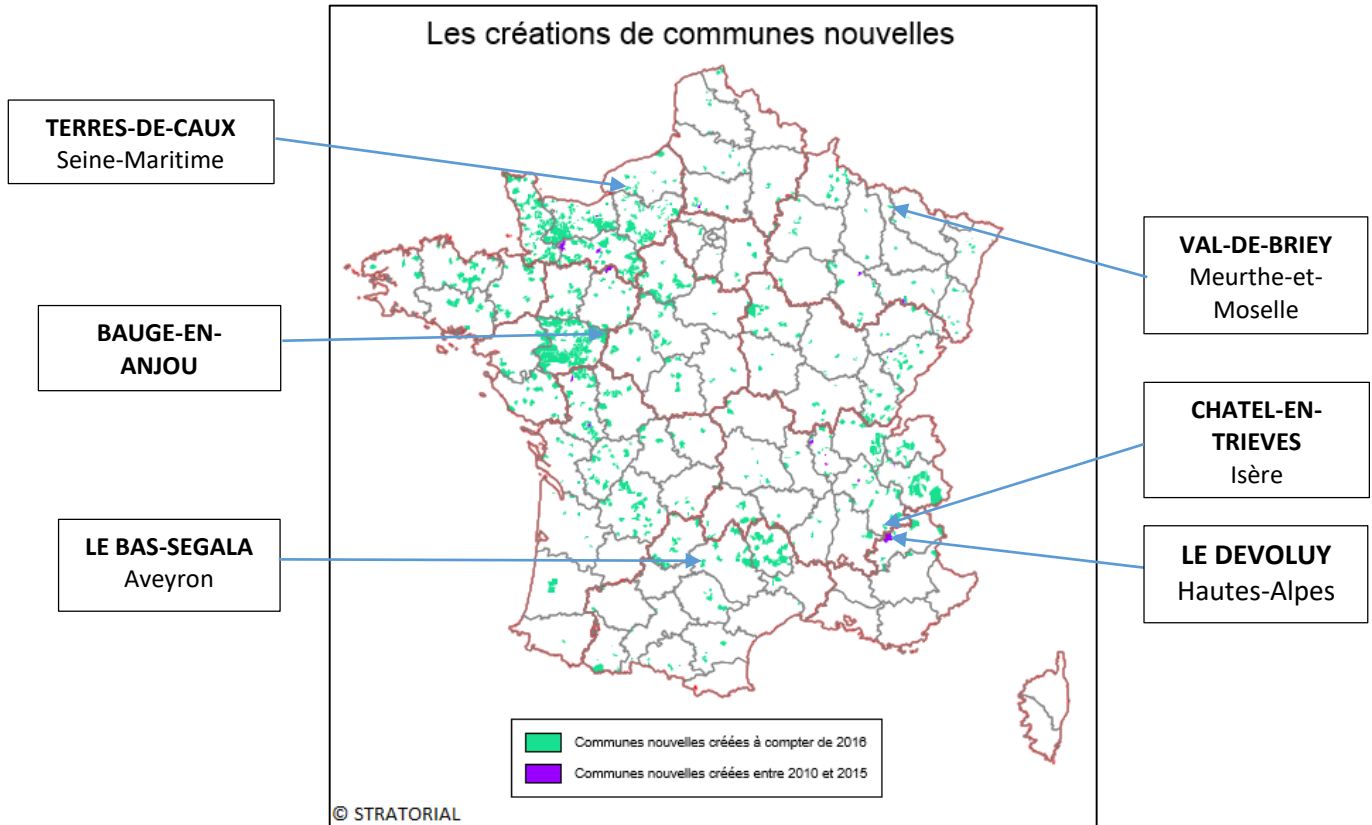
Le comité de pilotage de l'étude a défini les critères suivants afin d'établir la liste des 6 communes nouvelles du panel :

- **Pluralité d'anciennetés de création** : l'objectif est d'avoir un certain recul sur l'analyse des comptes administratifs post-crédation (au minimum 2 exercices, ce qui exclut les communes créées à compter du 1^{er} janvier 2018) et d'analyser les effets à court et moyen termes de la création d'une commune nouvelle ;
- **Pluralité de contextes de création** : différentes configurations distinctes de communes nouvelles ont été identifiées et doivent être appréhendées afin de couvrir chacune des configurations possibles : l'EPCI est devenu une commune nouvelle, la commune nouvelle « classique » s'est constituée sur la base d'une fusion, une commune nouvelle s'est créée puis s'est étendue dans un second temps ;
- **Pluralité de contextes géographiques** : les communes nouvelles existent en milieu urbain ou rural et/ou de montagne, et peuvent posséder ou non une fonction de centralité locale ;
- **Pluralité de stratégies toponymiques** : la question toponymique représente tout à la fois un enjeu stratégique, politique et identitaire pouvant, potentiellement, constituer un facteur de blocage d'un projet ou d'attractivité. Il est opportun d'appréhender les différentes stratégies en la matière : le nom de la principale commune est conservé pour être celui de la commune nouvelle ou la commune nouvelle prend le nom d'un espace géographique ;
- **Pluralité de contextes économiques** : le bassin de vie et sa structuration économique constituent également des facteurs clés en matière de projet politique : économie présenteielle ou résidentielle, si possible avec une prédominance différenciée et des combinaisons de différents types (touristique, industrielle, tertiaire, agricole...);
- **Modèles** : la notion de modèle renvoie notamment au fait que certains projets constituent une forme d'innovation, ainsi qu'une source d'inspiration aux yeux d'autres élus pour leur rôle précurseur.

² Vincent AUBELLE, *Les communes nouvelles*, Editions Berger-Levrault, coll. Les Indispensables, 2016

1.1.2 Définition du choix

Les 6 communes retenues se situent dans les quatre quarts de la France métropolitaine et 6 régions différentes, afin d'illustrer le caractère national du phénomène de création des communes nouvelles. L'équilibre retenu (2 dans les quarts Nord-Ouest et Sud-Est, 1 dans les quarts Sud-Ouest et Nord-Est) reflète l'équilibre général de la géographie des communes nouvelles (mais pas, par choix, la part géographique des créations) :



Ainsi, les principales caractéristiques du panel des communes nouvelles retenues sont les suivantes :

- **des dates de création différentes** : des communes nouvelles créées en 2013 (Le Dévoluy, Baugé-en-Anjou), 2016 (extension de Baugé-en-Anjou, Terres-de-Caux, Le Bas Ségala) et 2017 (Châtel-en-Trièves et Val de Brie). Ces profils intègrent la transformation de l'ensemble des communes membres d'un EPCI en commune nouvelle (Le Dévoluy, Le Bas Ségala) ainsi qu'un cas d'extension (Baugé-en-Anjou) à l'ensemble des communes membres du Canton de Baugé. Ce panel permet ainsi de disposer d'un recul pour l'analyse financière, mais également de prendre en compte la variété des contextes institutionnels de création (post loi de 2010 et post loi de 2015) ainsi que la variété des dispositifs financiers d'accompagnement et d'encouragement à la création ;
- **des contextes géographiques variés**, avec une population INSEE allant de 454 habitants (Châtel-en-Trièves) à 12 130 habitants (Baugé-en-Anjou) répartie sur des territoires ruraux (Châtel-en-Trièves, Le Bas Ségala, le Dévoluy, Terres-de-Caux, Baugé-en-Anjou) comme urbain (Val de Brie), d'un massif (Le Dévoluy) à une ville sous-préfecture (Val de Brie). Ce contexte est aussi varié selon le nombre de communes fusionnées. Le nombre de communes fusionnées, directement ou en deux temps, varie de 2 à 15 communes : il est de 2 pour Châtel-en-Trièves, 3 pour Le Bas Ségala et Val de Brie, 4 pour Le Dévoluy, 7 pour Terres-de-Caux et 15 pour Baugé-en-Anjou ;
- **des collectivités rattachées à toutes catégories d'EPCI et régimes fiscaux** : 5 des communes nouvelles étudiées appartiennent à des communautés de communes (Châtel-en-Trièves, Le Bas

Ségala, Val de Briey, Le Dévoluy et Baugé-en-Anjou) et une à une communauté d'agglomération (Terres-de-Caux). Concernant les régimes fiscaux d'origine, ils sont de 3 ordres : Fiscalité Additionnelle (Val de Briey et Le Dévoluy), Fiscalité Professionnelle Additionnelle de Zone (Le Bas Ségala, Baugé-en-Anjou et Terres-de-Caux) ou la Fiscalité Professionnelle Unique (Châtel-en-Trièves) ;

- **des contextes économiques variés :**

- Terres-de-Caux : prédominance de l'agriculture ;
- Baugé-en-Anjou : prédominance du secteur tertiaire, du tourisme culturel et de l'agriculture ;
- Le Bas-Ségala : prédominance de l'agriculture ;
- Val-de-Briey : prédominance du secteur tertiaire (zone commerciale et administrations : ville Sous-Préfecture) ;
- Châtel-en-Trièves : prédominance de l'agriculture et présence du barrage hydroélectrique de Cordéac ;
- Le Dévoluy : prédominance du tourisme sportif (ski alpin l'hiver et sports de pleine nature l'été) et de l'agriculture ;

- **des fonctions différentes :**

- Terres-de-Caux : 5^{ème} ville par la taille de la communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine constituant un « pôle d'équilibre » entre la métropole de Rouen et la communauté urbaine du Havre dans l'immédiate proximité de l'autoroute de Normandie ;
- Baugé-en-Anjou : centralité locale autour de l'ex-commune de Baugé ;
- Le Bas-Ségala : commune très rurale de plaine ;
- Val-de-Briey : centralité locale et administrative, ville sous-préfecture ;
- Châtel-en-Trièves : commune très rurale en zone de montagne ;
- Le Dévoluy : commune touristique et rurale constituant un massif de montagne (Le Dévoluy) avec une économie et des finances publiques spécifiques aux communes supports de stations de sports d'hiver ;

- **des stratégies toponymiques différenciées :** pour définir le nom de la commune nouvelle, les élus ont adopté différentes stratégies :

- maintien du nom de la principale commune, éventuellement avec un complément de toponymie : Baugé-en-Anjou (ville de Baugé) ou Val-de-Briey (ville de Briey) ;
- transformation du nom, notamment en prenant le nom d'un espace géographique identifié : Le Bas Ségala (du nom de l'espace géographique environnant), Terres-de-Caux (du nom du plateau), Le Dévoluy (du nom du massif montagneux) ;
- référence historique : Châtel-en-Trièves (nom de la commune qui, dissociée en 2 communes, avait donné Saint-Sébastien et Cordéac, qui ont fusionné pour reconstituer la commune d'origine – qui de fait a repris son nom originel –) ;

Enfin, le périmètre de deux communes nouvelles constituait celui de communautés de communes qui portaient le nom que porte aujourd'hui la commune nouvelle : Le Dévoluy (ex CC du Dévoluy, Hautes-Alpes) et le Bas Ségala (ex CC du Bas Ségala, Aveyron).

1.1.3 Présentation des 6 communes

1.1.3.1 Terres-de-Caux

La commune nouvelle de [Terres-de-Caux](#) est composée des 7 anciennes communes suivantes : Auzouville-Auberbosc, Bennetot, Bermonville, Fauville-en-Caux, Ricarville, Saint-Pierre-Lavis, Sainte-Marguerite-sur-Fauville. Le bourg-centre est l'ancienne commune de Fauville-en-Caux, qui se retrouve dans la marque territoriale développée par la commune nouvelle et la *baseline* (sous-titre) à consonance politique (marquage du rôle de centralité) de « 7, avec Fauville au cœur ».



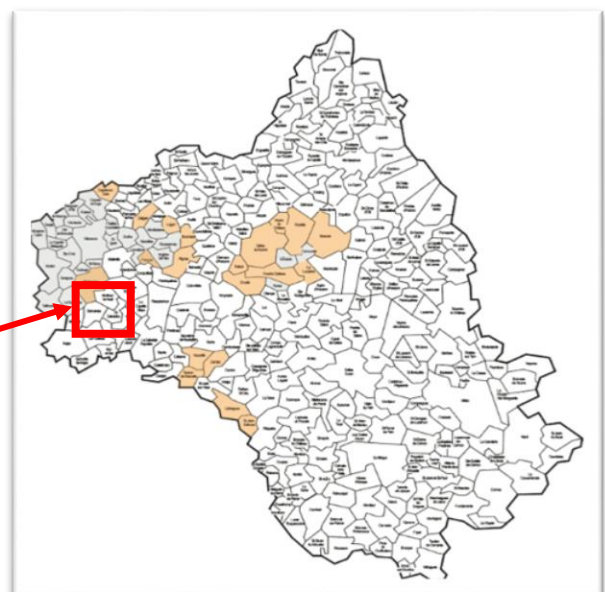
La définition du logo de la commune nouvelle et du sous-titre fut l'objet de discussions importantes entre les élus : la toponymie peut être un enjeu politique. La notion de cœur renvoie ici à la fonction de centralité, au-delà de la géographie.



Situation de la commune nouvelle de Terres-de-Caux dans la communauté d'agglomération Caux vallée de Seine

1.1.3.2 Le Bas-Ségala

La commune nouvelle Le [Bas Ségala](#), qui constituait la communauté de communes éponyme, est composée des 3 anciennes communes suivantes : La Bastide-l'Evêque, Saint-Salvadou et Vabre-Tizac.

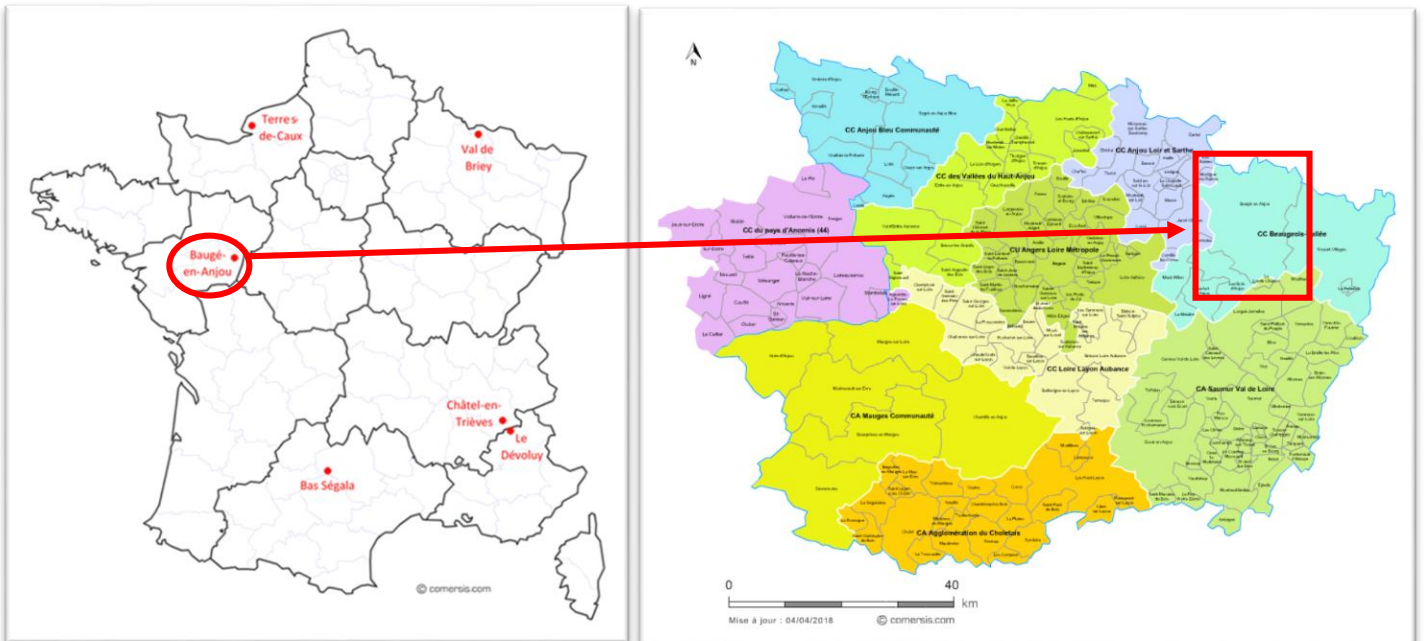
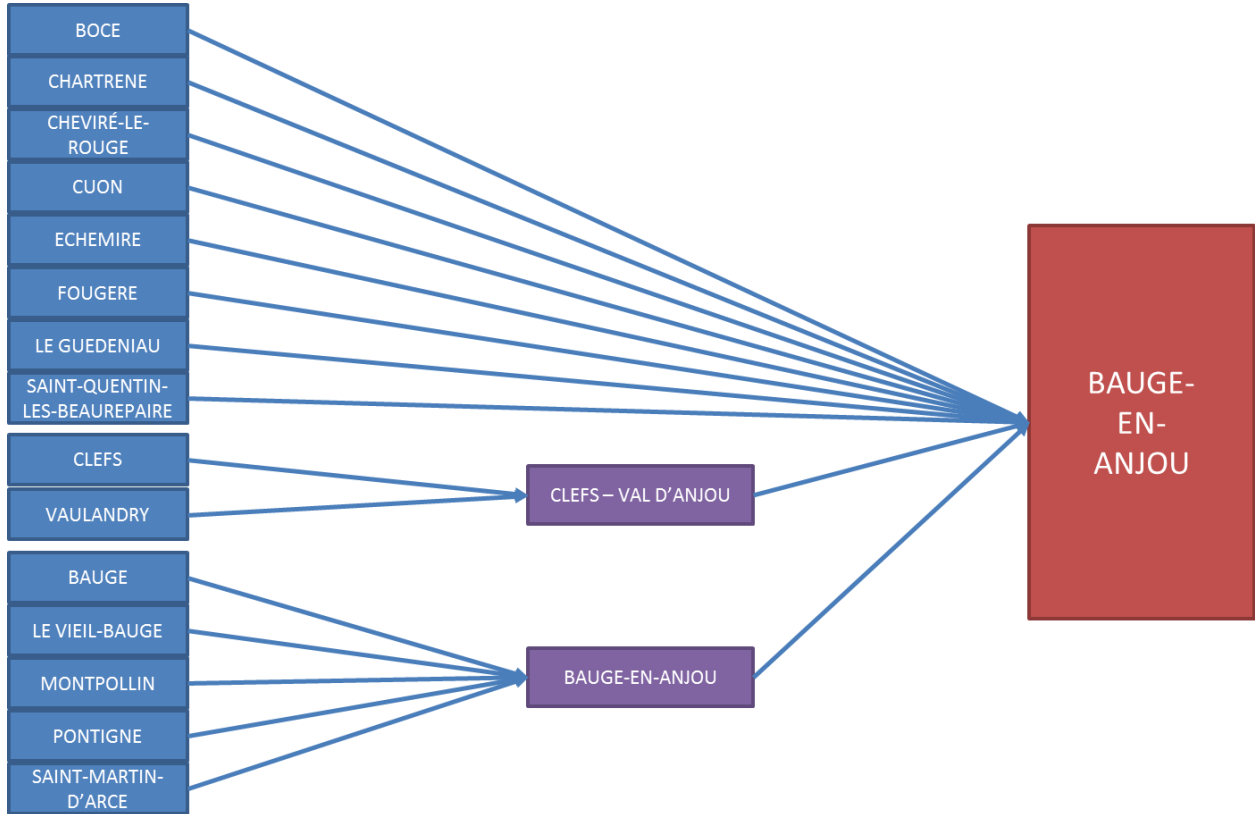


Situation de la commune nouvelle du Bas-Ségala dans le Département de l'Aveyron

1.1.3.3 Baugé-en-Anjou

La commune nouvelle de [Baugé-en-Anjou](#) s'est construite en 3 temps :

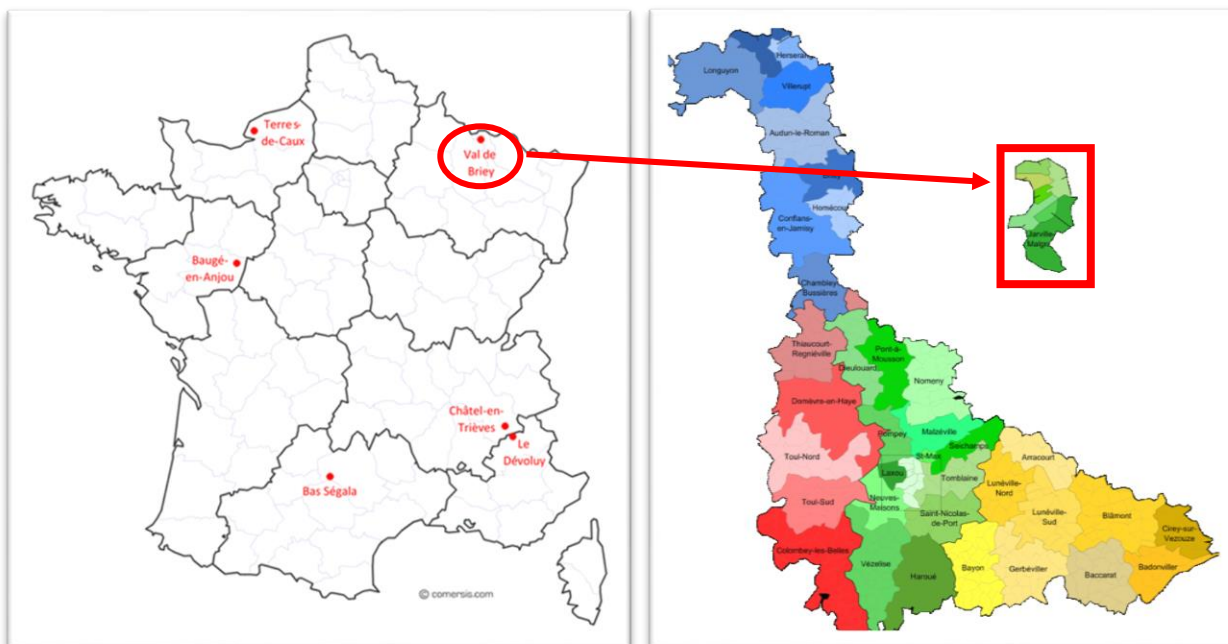
- La création de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou le 1^{er} janvier 2013 par la fusion de 5 communes
- La création de la commune nouvelle de Clefs-Val d'Anjou le 1^{er} janvier 2013 par la fusion de 2 communes
- La création de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou actuelle le 1^{er} janvier 2016 par la fusion des deux communes nouvelles précédemment citées et de 8 autres communes



Situation de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou dans le Département du Maine-et-Loire

1.1.3.4 Val-de-Briey

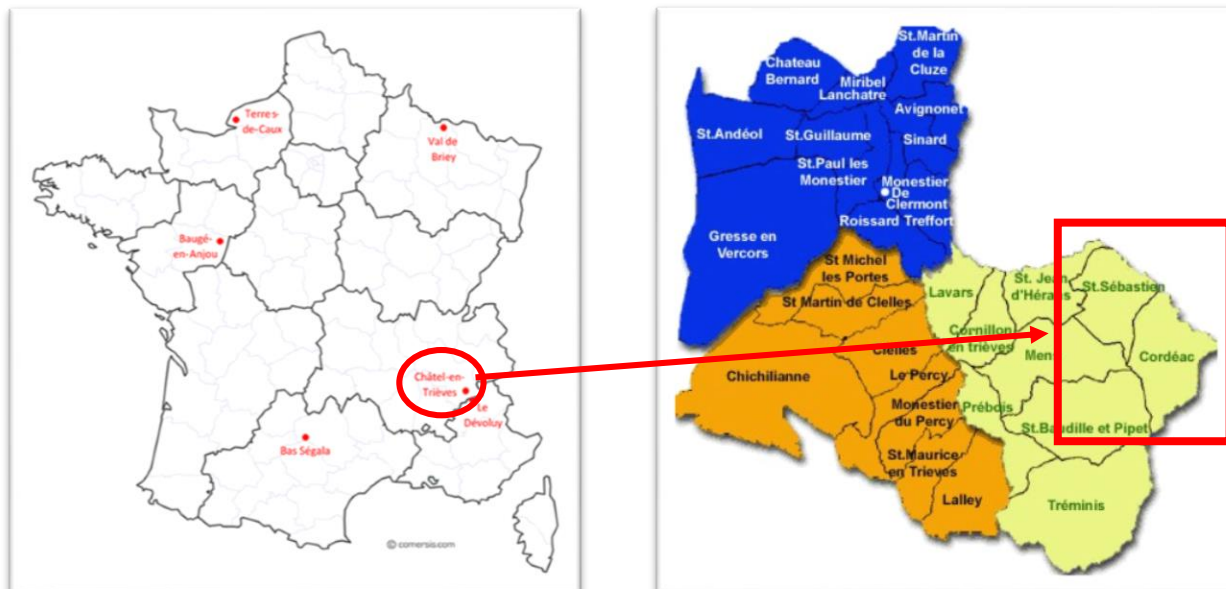
La commune nouvelle de [Val-de-Briey](#), qui constituait la communauté de communes éponyme, est composée des 3 anciennes communes suivantes : **Briey**, Mance et Mancieulles. Val-de-Briey se présente comme un « résumé de la Lorraine » : Briey, une cité administrative, Mancieulles, une ancienne cité



Situation de la commune nouvelle de Val-de-Briey dans le Département de la Meurthe-et-Moselle

1.1.3.5 Châtel-en-Trièves

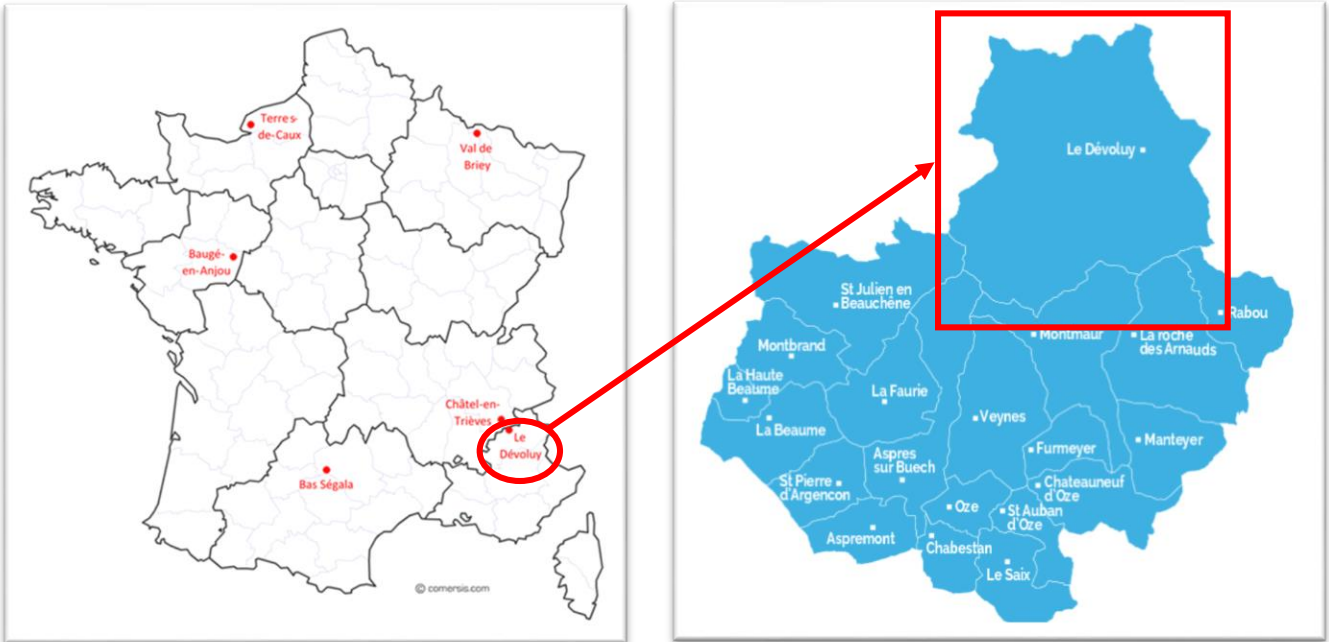
La commune nouvelle de [Châtel-en-Trièves](#), qui constituait la communauté de communes éponyme, est composée des 2 anciennes communes suivantes : Cordéac et Saint-Sébastien. En 1790, date de la création des communes, ces deux anciennes paroisses étaient rassemblées pour constituer, durant quelques décennies, la commune de *Saint-Sébastien et Cordéac*. En conséquence, des conflits religieux opposant les communautés protestantes et catholiques conduiront à une séparation prononcée en 1866 - séparation qui durera 150 ans - jusqu'à la création de la commune nouvelle !



Situation de la commune nouvelle de Châtel-en-Trièves dans la CC du Trièves (Isère)

1.1.3.6 Le Dévoluy

La commune nouvelle du [Dévoluy](#), qui constituait la communauté de communes éponyme, est composée des 4 anciennes communes suivantes : Saint-Etienne-en-Dévoluy, Agnières-en-Dévoluy, La Cluse et Saint-Disdier.



Situation de la commune nouvelle du Dévoluy dans la CC Buëc-Dévoluy (Hautes-Alpes)

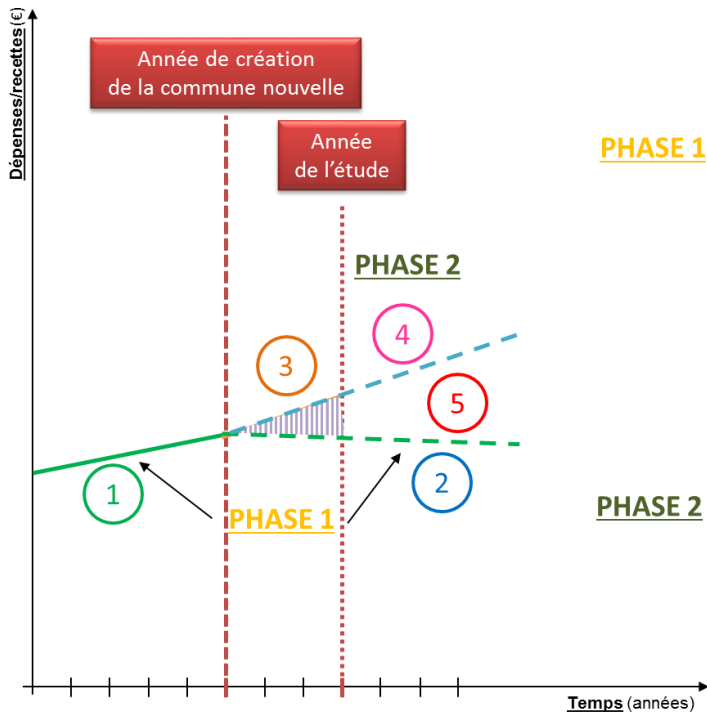
1.2 Approche méthodologique de l'étude

1.2.1 Méthodologie de la phase 1

L'approche méthodologique générale de l'étude se décompose en 2 phases et 5 sous-parties, détaillées dans le schéma ci-après :

La phase 1 est constituée de 2 sous-parties pour le volet financier : l'analyse rétrospective (du budget général uniquement) des communes fusionnant ainsi que la prospective « théorique », soit la prospective financière des communes préexistantes en l'absence de création de commune nouvelle. L'analyse prospective est basée sur les hypothèses les plus raisonnables l'année de création de la commune nouvelle puisqu'elle vise à dresser la trajectoire des collectivités si la commune nouvelle n'avait pas existé (d'où son nom de prospective « théorique »).

Dans cette phase fut inclus, pour chaque collectivité, un entretien semi-directif avec le maire et le directeur général des services (DGS) visant à la contextualisation politique de la commune nouvelle ainsi qu'à bien s'accorder sur les hypothèses retenues pour construire la prospective de chaque ancienne commune. Cette analyse financière est complétée par un diagnostic socio-démographique ainsi qu'un diagnostic fiscal des collectivités ayant constitué la commune nouvelle. La prospective « théorique » s'est également attachée, dès lors qu'elle est réalisée *a posteriori*, à recalculer les dotations que chacune des communes aurait perçu si elle n'avait pas été en commune nouvelle.



1) Analyse rétrospective des collectivités ayant constitué la commune nouvelle sur les 5 exercices ayant précédé la création

2) Analyse prospective au fil de l'eau des collectivités ayant constitué la commune nouvelle sur 5 exercices => Dans quelle situation se trouveraient les communes en l'absence de regroupement ?

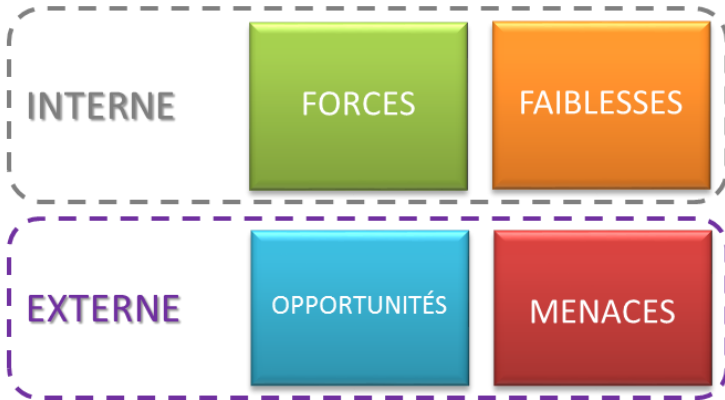
3) Analyse rétrospective de la commune nouvelle de sa création jusqu'à 2018

4) Analyse prospective à compter de 2019 sur une période de 5 ans

5) Étude et caractérisation de l'écart entre la prospective « théorique » et le réalisé (+ pro selon BP 2019) de la commune nouvelle

La conjonction des données financières, fiscales et socio-démographiques et de l'entretien semi-directif visant à la contextualisation politique de la création de la commune nouvelle est, dans un second temps, traitée à travers une matrice SWOT (ou MOFF pour Menaces – Opportunités – Forces - Faiblesses).

Matrice de l'analyse SWOT



Explicitation des cadrans (données qualitatives et quantitatives) :

- **Forces / opportunités** : la priorité constituant de réelles capacités de développement.
- **Faiblesses / opportunités** : les opportunités sont là, mais il existe des faiblesses dont il faut évaluer la possibilité de les réduire.
- **Forces / Menaces** : une question stratégique : comment la collectivité capitalise-t-elle sur ses atouts pour se prémunir des menaces ?
- **Faiblesses / Menaces** : situation à risque nécessitant de revoir son organisation.

L'entretien a en outre permis de déterminer l'évolution organisationnelle ainsi que les dynamiques territoriales dans lesquelles s'inscrivent les créations étudiées de communes nouvelles. L'objectif est ici d'évaluer les facteurs internes et externes au sein de la matrice SWOT, qui permet d'allier des analyses qualitatives et quantitatives.

Les forces et les faiblesses sont des facteurs internes sur lesquels les collectivités ont la maîtrise. Lors des discussions pour une fusion, cela relève d'un état des lieux par la collectivité amenée à fusionner. Ainsi, pour l'élu qui prépare une commune nouvelle, la juxtaposition de ces éléments révèle la formation (facteurs internes) et l'action des puissances politiques dans l'espace (facteurs externes) à prendre en compte au regard du contexte et des objectifs de ladite création.

Les opportunités et menaces appartiennent aux facteurs externes et ne peuvent donc, par définition, être contrôlés directement par la collectivité. Elles résultent des éléments liés à l'environnement économique, démographique, technique, politique, etc. Les communes préexistantes et la commune nouvelle n'en ont pas nécessairement la maîtrise directe. Cependant, l'un des enjeux de la commune nouvelle est d'en tenir compte et idéalement de les anticiper. L'un de ses objectifs peut être, pour mieux en maîtriser une partie, de créer l'environnement politique permettant à son maire de devenir vice-président ou président de l'intercommunalité et/ou d'accéder à un poste à responsabilité au sein du département voire de devenir parlementaire (tout en quittant ultérieurement sa fonction de maire). La commune nouvelle modifie le poids démographique et économique des communes préexistantes, elle joue un rôle politique plus ou moins important, à l'échelle locale, régionale voire à l'échelle nationale dans certains cas.

Cette « compétition des villes » n'est évidemment qu'un aspect de la géopolitique locale qui se développe sous de multiples formes au sein des EPCI, en particulier dans cette dialectique des territoires et des pouvoirs entre les municipalités et les intercommunalités. Rapports de force et luttes de pouvoir entre le bourg-centre et sa périphérie ou entre la vallée et ses stations touristiques, enjeux et conflits de localisation et d'aménagement des équipements culturels, sportifs ou de services aux publics sont les constituantes de l'analyse géopolitique locale. Pour autant, au cours des entretiens, pour les maires des communes nouvelles, l'attractivité est mesurée par la taille de la commune dans son nouvel EPCI (Terres-de-Caux, Baugé-en-Anjou, Le Dévoluy), ou sa capacité à attirer les personnalités politiques à l'échelle du département et à faire remonter des enjeux spécifiques au niveau parlementaire (Châtel-en-Trièves). Dans de nombreux cas, les maires des communes nouvelles ont su fédérer leur territoire, ce qui est un enjeu de la réussite d'un tel projet de regroupement.

1.2.2 Méthodologie de la phase 2

Après une phase 1 consacrée aux communes constituant la commune nouvelle, la phase 2 correspond à l'analyse de la commune nouvelle, sur la base du réalisé de ses premières années d'existence (2 ou 3 ans). Ce réalisé sera prolongé en terme de trajectoire prospective jusqu'à N+5 après la création de la commune nouvelle à l'exception de la commune du Dévoluy qui a 6 années d'existence à périmètre constant.

Dans un second temps, l'écart éventuel entre la prospective « théorique » et cette trajectoire financière de la commune nouvelle a été analysé puis affiné par un entretien avec le Maire et la Direction Générale des Services et confronté à la contextualisation politique recueillie en phase 1 ainsi qu'à l'analyse des dynamiques territoriales et des enjeux économiques. Cette approche globale de l'attractivité territoriale dessine le rapport coût/bénéfice de la commune nouvelle, qui fait l'objet d'une monographie détaillée par ailleurs. Ce rapport est évalué par les élus à travers la capacité d'action locale.

Ainsi, grâce au cadre institutionnel développé, la création d'une commune nouvelle est une décision politique forte, nécessitant un véritable engagement, et qui résulte d'une convergence de projets communaux ayant pour objectif(s) de :

- **Garantir la pérennité de la situation financière et du service public**

La réduction des dotations de l'Etat et l'impossibilité de compenser via le levier de la fiscalité locale génèrent pour partie la nécessité de la fusion. Elle permet en outre de réaliser des économies d'échelle sur les charges à caractère général et le personnel à niveau de service public équivalent, voire de l'améliorer grâce à l'harmonisation sur le service le plus développé au sein des communes regroupées. Par ailleurs, la création de la commune nouvelle permet également de renforcer la

spécialisation des agents, d'internaliser des compétences permettant de dégager des marges de manœuvre. Elle permet d'offrir grâce à celles-ci de nouveaux services à destination des usagers tout en améliorant la fonction de conseil sur certaines tâches demandant potentiellement un degré important de connaissances (urbanisme, montage de dossiers de subventions...).

➤ **Générer une redynamisation économique et sociale du territoire**

La commune nouvelle est un moyen d'accroître la capacité d'action ainsi que les leviers, soit en matière de développement de projets, soit en capacité de réaction à des événements extérieurs et imprévisibles, par la mutualisation des moyens financiers, humains et politiques au service de l'attractivité territoriale. L'investissement public reste en effet le poumon de l'économie locale. Cet axe apparaît comme une conséquence ou une cause de la pérennité de la situation financière et du service public.

➤ **S'adapter à un contexte institutionnel et politique renouvelé**

Le développement de la taille des intercommunalités éloigne des réalités quotidiennes de la commune, les centres de décision et transforme l'échelle de la pensée et de l'action politiques. La formation récente des EPCI issus des derniers schémas de coopération intercommunale a également été source de questionnements lors de la rédaction de leurs statuts et de la rétrocession de compétences de proximité. Certaines des intercommunalités amenées à fusionner avaient été créées afin de porter ces compétences qui ne pouvaient l'être à l'échelle d'une commune dans certains cas (enfance, jeunesse, scolaire...). La commune nouvelle a alors été perçue comme un moyen de s'adapter à ce nouveau contexte sans perdre l'identité locale, bien que le changement d'échelle reste pleinement une problématique, même si le projet a abouti. Cela a pu, *in fine*, aller jusqu'à la rétrocession de compétence intercommunale à la commune nouvelle, comme à Baugé-en-Anjou pour l'enfance/jeunesse. Terres-de-Caux a également récupéré les compétences « petite enfance » (Multi-accueil) et « ALSH » (accueil de loisirs sans hébergement, plus connu aussi sous le nom de centre de loisirs, ou centre aéré) de l'ancienne communauté de communes Cœur-de-Caux. L'objectif est alors de regagner la proximité nécessaire à travers des services impactant quotidiennement les habitants.

➤ **Travailler l'interterritorialité et développer de nouvelles synergies**

La coopération entre collectivités territoriales n'est pas une nouveauté, mais la nécessité d'aller au-delà des schémas de mutualisation existants s'accroît. Des services communs émergent au regard des restrictions financières et de la transformation des approches et d'autres formes de coopérations se développent, par exemple avec les sociétés publiques locales, les SEM ou autres GIP-GIE. En effet, le développement de ces outils permet la gestion des services administratifs ou industriels et commerciaux au quotidien mais également une vision prospective et globale de l'attractivité territoriale, afin de renouveler les dynamiques territoriales. L'élargissement de la palette d'outils mobilisés en matière de gestion des services publics est corrélé avec la capacité en ingénierie financière et juridique des collectivités. Ainsi, quelle qu'en soit la forme du point de vue de la gestion, la (re)prise de compétences par les communes nouvelles de services (gérés auparavant par l'intercommunalité comme pour Baugé-en-Anjou, par le bourg centre comme à Châtel-en-Trièves ou par le privé comme dans le Dévoluy) est un marqueur du développement de nouvelles synergies ainsi que du poids de la commune dans le paysage politique des territoires.

2 / PHASE 1 : PHOTOGRAPHIE DES FORCES ET DYNAMIQUES TERRITORIALES EN PRÉSENCE

Les différents points abordés dans chacune des 6 monographies sont développés ci-après, appuyés d'un exemple d'illustration et d'une synthèse pour les 6 communes. La synthèse générale de cette première phase, comprenant des analyses quantitatives et qualitatives, est constituée par la matrice SWOT.

L'étude des différents critères analysés ci-après permet de dresser un portrait des différentes communes étudiées et d'en ressortir les principales caractéristiques et enjeux. **A ce titre, soulignons que les exemples de Baugé-en-Anjou et du Dévoluy sont majoritairement mobilisés, en raison de l'ancienneté des communes nouvelles (permettant un recul temporel) et des données disponibles.**

2.1 L'analyse socio-démographique

2.1.1 La population INSEE et la population DGF

Les premiers indicateurs qu'il est important d'étudier correspondent à la population INSEE (les résidents permanents) et la population DGF (qui majore la population INSEE d'un habitant par résidence secondaire et place de caravane).

Outre la masse de chacune des populations, ces indicateurs nous renseignent également sur les potentiels attrait touristiques du territoire étudié et, en filigrane, de situations particulières telles qu'un fonctionnement saisonnier.

Pour les collectivités locales, l'enjeu est fondamental dès lors que certains équipements et services doivent être calibrés en fonction de la population maximale pouvant être présente à un moment donné : stations de traitement des eaux usées, usines de traitement des déchets, équipements culturels et sportifs, réseaux (d'eau, électriques, téléphoniques), maintien de l'ordre, nettoyage... Par ailleurs, certains services évoluent selon la saisonnalité, comme les transports publics, sans que les surcoûts générés par l'existence et l'entretien à l'année d'un équipement utilisé dans son intégralité que sur de courtes périodes ne puissent être directement répercutés à l'utilisateur. L'échantillon de communes nouvelles retenu intègre ces deux cas de figure différents.

L'évolution des populations donne des indications sur l'attractivité de la commune mais impacte par ailleurs ses ressources financières et la structuration de son économie (présentielle ou résidentielle).

Les économies présente et résidentielle concernent les mêmes secteurs (services à la personne, commerce, services au public...), mais la distinction tient en la prise en compte par l'économie résidentielle de la population temporaire (donc non résidente) présente sur un territoire (touristes, excursionnistes, résidents temporaires...). Cette approche différenciée ouvre la voie à une autre vision des finances publiques et de la compréhension des enjeux territoriaux du point de vue de sa gestion (charges de fonctionnement) et de son aménagement (charges d'investissement). Cette vision permet d'introduire la problématique de la spécificité des dites finances publiques comme en atteste le rapport de Claire De Biasi³ (2008).

³ Claire DE BIASI, *Tourisme et finances locales*, Direction Générale des Entreprises, 2008

Afin de dresser le portrait le plus exact possible du type de résidents sur le territoire de la commune, il convient de compléter l'analyse de la population par celle de la valeur locative des logements principaux et secondaires. Si la commune accueille un grand nombre de résidents secondaires, l'analyse de la valeur locative des résidences secondaires permet de se faire une idée de la typologie de ces habitants. En effet, si la valeur locative moyenne des résidences secondaires est très en deçà de celle des résidences principales, il peut être conclu que la taille des logements secondaires est petite et qu'il s'agit probablement de résidences touristiques. L'analyse d'autres indicateurs complémentaires évoqués ci-après permet d'affiner le descriptif de la commune.

S'agissant de la population, outre son niveau, il est également important d'analyser son évolution sur la période qui traduit l'attractivité de la commune. L'évolution des populations, l'évolution de la localisation des habitants sur un territoire donné ou encore les glissements d'habitants de la population INSEE vers la population DGF traduisent tous des phénomènes qu'il est important de considérer.

Voici deux exemples différents issus des monographies réalisées :

- La population INSEE est très proche de la population DGF : le cas de Val-de-Briey

Le territoire de la commune de Val-de-Briey regroupe 8 409 habitants INSEE et 8 449 habitants DGF en 2016. Celles-ci sont en croissance de respectivement +1,27% et +1,28% en moyenne par an sur la période 2012-2016. Cette évolution peut paraître faible mais représente en réalité un rythme dynamique puisqu'il correspond à 2,5 fois l'évolution moyenne constatée en moyenne nationale.

Population DGF							
Commune	Δ pop (%)	2012	2013	2014	2015	2016	Ecart pop
BRIEY	1,27%	5 684	5 807	5 962	5 982	5 979	295
MANCE	-0,72%	632	635	626	615	614	-18
MANCIEULLES	1,95%	1 718	1 749	1 779	1 816	1 856	138
TOTAL	1,27%	8 034	8 191	8 367	8 413	8 449	415

Population INSEE							
Commune	Δ pop (%)	2012	2013	2014	2015	2016	Ecart pop
BRIEY	1,28%	5 654	5 772	5 926	5 945	5 948	294
MANCE	-0,76%	631	634	624	613	612	-19
MANCIEULLES	2,03%	1 706	1 736	1 773	1 809	1 849	143
TOTAL	1,28%	7 991	8 142	8 323	8 367	8 409	418

Cependant, l'évolution de la population est contrastée sur le territoire. Alors que Mancieulles et Briey, la ville centre, enregistrent une hausse de leur population. Mance voit, quant à elle, la sienne diminuer et vieillir jusqu'à risquer de perdre son école.

- La population DGF est plusieurs fois supérieure à la population INSEE : le cas du Dévoluy

L'analyse de la population du territoire de l'actuelle commune du Dévoluy met en évidence un écart très important entre la population INSEE et DGF. Alors que le territoire regroupe 1 058 habitants

INSEE en 2012, il compte 4 719 habitants DGF. Il se caractérise ainsi par un nombre de résidences secondaires très important.

POPULATION DGF						
Communes	Δ pop (%)	2009	2010	2011	2012	Ecart pop
AGNIÈRES-EN-DÉVOLUY	20,98%	828	1 373	1 450	1 466	638
LA CLUSE	3,10%	73	78	79	80	7
SAINT DISDIER	0,67%	198	202	201	202	4
SAINT-ETENNE-EN-DÉVOLUY	10,60%	2 196	2 840	2 901	2 971	775
TOTAL	12,72%	3 295	4 493	4 631	4 719	1 424

POPULATION INSEE						
Communes	Δ pop (%)	2009	2010	2011	2012	Ecart pop
AGNIÈRES-EN-DÉVOLUY	1,49%	265	272	273	277	12
LA CLUSE	0,61%	54	54	54	55	1
SAINT DISDIER	-0,24%	141	140	139	140	-1
SAINT-ETENNE-EN-DÉVOLUY	-0,78%	600	600	593	586	-14
TOTAL	-0,06%	1 060	1 066	1 059	1 058	-2

L'analyse des valeurs locatives des logements permet de connaître le type de logements présents sur la commune et met en avant la part très importante de résidences secondaires dans le total des logements (près de 85%). Ce niveau fluctue selon les communes. Les communes d'Agnières-en-Dévoluy et Saint-Etienne-en-Dévoluy accueillent 93% des résidences secondaires du territoire. Sur ces communes, la valeur locative moyenne des résidences secondaires est respectivement inférieure de 42% à Agnières-en-Dévoluy et 37% à Saint-Etienne-en-Dévoluy à celle des résidences principales. Les logements ressortent donc comme de plus petites surfaces et appartenant à des grands ensembles.

	Nombre de résidences secondaires	Nombre total de logements	Part des résidences secondaires dans le total
AGNIERES-EN-DEVOLUY	889	1 003	88,63%
LA CLUSE	19	39	48,72%
SAINT-DISDIER	70	136	51,47%
SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	1 266	1 477	85,71%
TOTAL	2 244	2 655	84,52%

La prise en compte d'une période d'étude assez longue permet d'identifier des évolutions sur le territoire et de les comprendre une fois mises en parallèle avec d'autres indicateurs. Pour la commune du Dévoluy, l'analyse s'est limitée à 4 ans, soit la période 2009-2012 car les modalités de recensement de la population ont évolué au 1^{er} janvier 2009. La prise en compte des années antérieures auraient donc pu biaiser l'analyse.

Au cours des 4 années précédant la création de la commune nouvelle, la population INSEE est restée globalement stable (-2 habitants en 4 ans) et la population DGF a, quant à elle, augmenté de 1 424 habitants (+36%). Cette différence s'explique par la construction de lits touristiques sur les deux communes supports du domaine skiable de Superdévoluy (Agnières-en-Dévoluy avec une évolution de

+20,98% en moyenne par an et Saint-Etienne-en-Dévoluy avec une évolution de 10,60% en moyenne par an), avec un rapport de 2 entre les deux stations : il s'est construit 2 fois plus de lits sur la station de sports d'hiver de la Joue du Loup qu'à celle de Superdévoluy sur Saint-Etienne.

Ceci est dû pour une part à une trajectoire différenciée du point de vue de l'immobilier touristique entre les 2 stations (développement dans un premier temps côté Superdévoluy à Saint-Etienne et dans un second temps côté La Joue-du-Loup à Agnières), mais également à la réalisation en 2008 de la station d'épuration des eaux usées (STEP) à Agnières, qui pèse lourdement sur les finances communales dans la période rétrospective étudiée dans le cadre de cette étude.

Ainsi, la dynamique de la population DGF induit une réflexion sur la trajectoire de développement territorial et d'investissement en matière d'équipements sur le versant « La Joue-du-Loup » du domaine relié. La commune nouvelle permettra finalement de terminer ce programme avec la création du centre aqualudique O'dycéa (6,5M€), dans une logique de territoire et non plus de station.

L'analyse de la démographie constitue donc, à part entière, une clé de lecture et de compréhension du jeu d'acteurs, du poids politique ainsi que de l'analyse financière des communes nouvelles.

2.1.2 La pyramide des âges de la population

Au-delà de la dynamique démographique du point de vue du nombre d'habitants, l'appréhension des besoins en matière de services publics dépend également de la pyramide des âges et de la part des différentes classes d'âge de la population (**schéma n°1**). Les services publics constituant une constante du projet politique des communes nouvelles (cf point 3.1.1 du présent rapport), il s'agit d'appréhender la structure de la population de chacune des communes fusionnées afin de pouvoir répondre, lors de la construction du projet politique, aux besoins exprimés par les habitants : une commune nouvelle est un projet politique et de territoire nouveau dont la valeur doit être supérieure à celle de la juxtaposition de deux projets existants, afin d'emporter l'adhésion de la population.

Sur la commune de Châtel-en-Trièves (**schéma n°2**), l'étude de la répartition de la population par tranche d'âge fait ressortir un vieillissement de la population. En effet, près d'un tiers d'entre elle est âgée de 60 ans et plus. Par ailleurs, il est important de souligner qu'environ 48% de la population a moins de 44 ans. Le graphique démontre qu'il existe des besoins de services tournés vers les plus jeunes (19% de la population) et les plus âgés.

Au cours des 30 dernières années, il apparaît que la population du territoire de la commune nouvelle a augmenté de près de 140 habitants soit une variation de 42%. Mais, dans le même temps, celle-ci a vieilli. Alors que les plus âgés représentaient 22% du total de la population, ils en représentent aujourd'hui près d'un tiers. Le glissement de la pyramide des âges qui se traduit par un ralentissement des natalités a entraîné la fermeture de l'école de Saint-Sébastien et allait avoir le même effet sur Cordéac à un horizon proche.

Le regroupement des deux communes a permis aux enfants de Saint-Sébastien d'aller à l'école à Cordéac et de disposer d'un nombre suffisamment élevé d'enfants pour maintenir l'école de Cordéac.

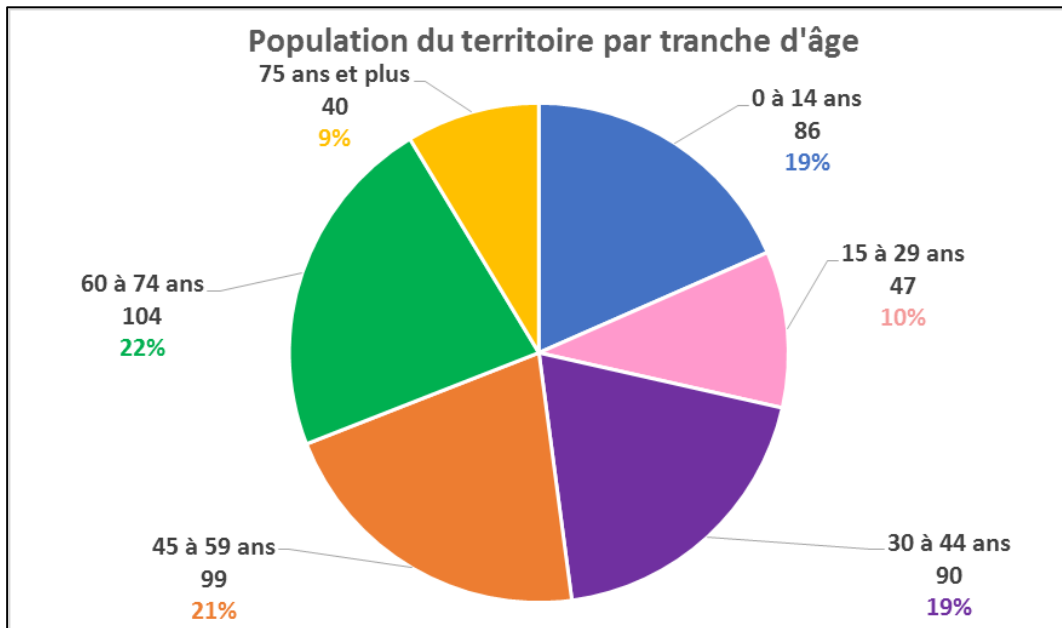


Schéma n°1 : répartition des classes d'âge à l'échelle de la commune nouvelle de Châtel-en-Trièves

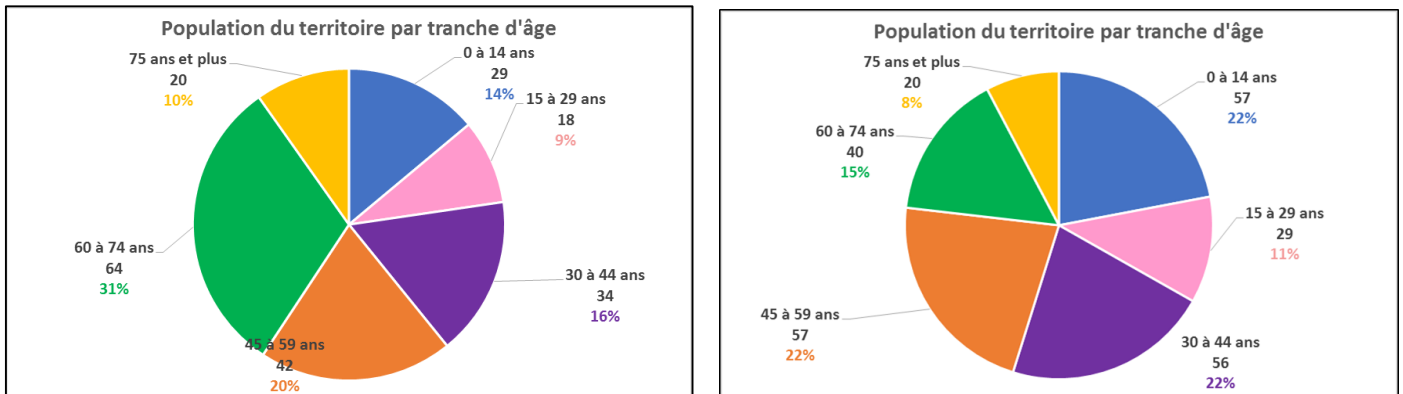


Schéma n°2 : répartition de la population pour les ex communes de Cordéac (à gauche) et de Saint-Sébastien (à droite)

Le maintien de l'école de Cordéac a permis à la commune de Châtel-en-Trièves d'impulser un nouveau souffle au territoire et une nouvelle dynamique d'afflux d'habitants.

A **Val-de-Briey**, l'afflux de jeunes couples sur le territoire a conduit les élus à créer un groupe scolaire moderne de près de 7 millions d'euros sur la commune déléguée de Briey. Comptant pour près de 70% de la commune nouvelle, la population de Briey est ainsi renouvelée (*schéma n°3*), avec des moins de 29 ans représentant près de 36% de la population.

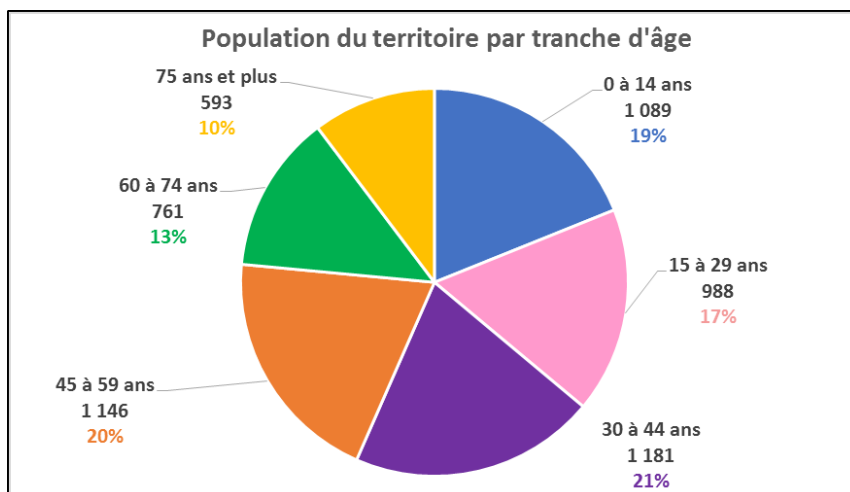


Schéma n°3 : répartition des classes d'âge à l'échelle de la commune nouvelle de Val-de-Briey

Il est d'ailleurs instructif d'étudier l'évolution de chacune des catégories d'âge afin de les recouper avec la fonction des villes préexistantes, tout en appréhendant la dynamique globale de la démographie à l'échelle de la commune nouvelle. A ce titre, le cas de **Terres-de-Caux** est fort intéressant, avec un vieillissement manifeste de la population à l'échelle de la commune nouvelle entre 1990 et 2014, particulièrement marqué pour les plus de 75 ans en raison de la proximité des services. La population des + de 75 ans n'était représentée à hauteur de plus de 0,5% de la classe d'âge que sur le bourg-centre en 1990 alors qu'en 2014, deux ex communes proches du bourg-centre dépassent ce seuil. Cependant, l'essentiel de la croissance d'environ 33% du nombre de personnes de plus de 75 ans sur le territoire fut porté par le bourg-centre, accentuant encore les besoins de services spécifiques et sa fonction de bourg-centre.

Par ailleurs, un autre phénomène typique des décennies passées s'illustre sur le territoire de la commune nouvelle : le développement de la périphérie au détriment de la ville centre. Il s'en suit une réduction de la population de la ville centre qui s'est déplacée en première périphérie. Le bourg centre, Fauville-en-Caux, concentre quant à lui une grande part des services et des logements sociaux du territoire. Il s'en suit l'apparition d'un déséquilibre au niveau de la prise en charge des dépenses de centralité.

Répartition de la population dans le total en 1990							
Communes	Moins de 14 ans	15-29 ans	30 à 44 ans	45 à 59 ans	60 à 74 ans	Plus de 75 ans	Total par commune (en %)
Auzouville-Auberbosc	3%	2%	2%	1%	0%	0%	8%
Bennetot	0%	1%	0%	1%	1%	0%	3%
Bermonville	3%	2%	2%	2%	1%	0%	10%
Fauville-En-Caux	11%	12%	12%	8%	8%	7%	58%
Ricarville	3%	2%	2%	1%	1%	0%	9%
Sainte-Marguerite-Sur-Fauville	1%	2%	2%	1%	1%	0%	7%
Saint-Pierre-Lavis	1%	1%	1%	0%	1%	0%	4%
Total	22%	22%	20%	15%	12%	9%	100%

Répartition de la population dans le total en 2014							
Communes	Moins de 14 ans	15-29 ans	30 à 44 ans	45 à 59 ans	60 à 74 ans	Plus de 75 ans	Total par commune (en %)
Auzouville-Auberbosc	2%	1%	2%	1%	1%	0%	8%
Bennetot	1%	1%	1%	1%	0%	0%	4%
Bermonville	3%	2%	4%	2%	1%	0%	12%
Fauville-En-Caux	8%	10%	8%	10%	8%	10%	54%
Ricarville	2%	1%	2%	2%	1%	1%	8%
Sainte-Marguerite-Sur-Fauville	2%	1%	1%	2%	1%	1%	7%
Saint-Pierre-Lavis	2%	1%	2%	1%	1%	0%	6%
Total	20%	17%	19%	19%	14%	12%	100%

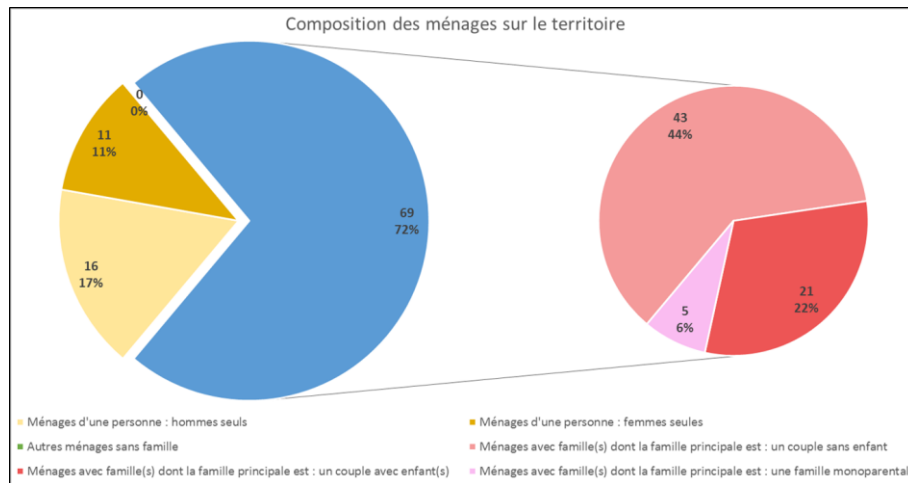
L'analyse démographique est bel et bien à la base du projet politique de la commune nouvelle portant sur la sauvegarde de l'école et la création de nouveaux services à la population. La création de la commune nouvelle permet ensuite de mutualiser les efforts pour porter le coût des services tout en en disposant de nouveaux via extension ou création *ex-nihilo*. Il y a donc une meilleure équité sur le territoire.

2.1.3 La composition des ménages

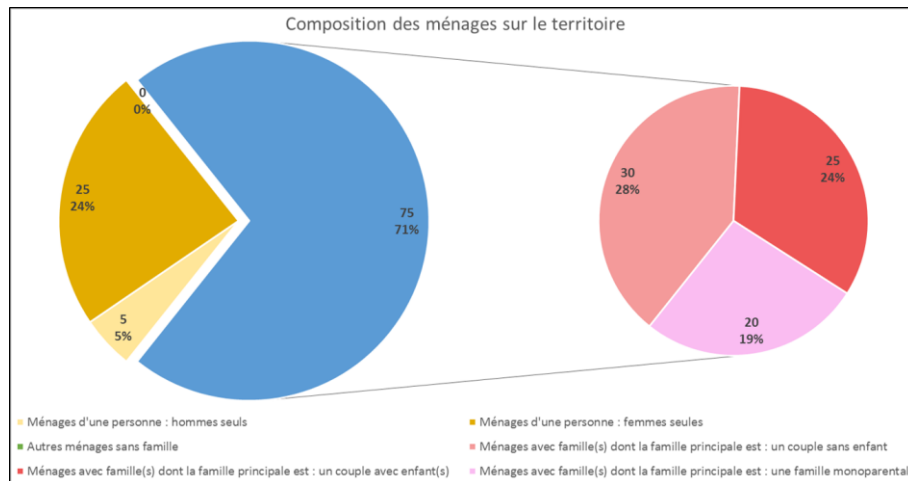
Afin d'affiner encore l'analyse socio-démographique, il convient d'étudier après la population et son évolution, la composition des ménages. Cette étude peut être effectuée via différents fichiers que ce soit celui du rôle de la taxe d'habitation ou des recensements de l'INSEE. Cela permet de cibler davantage les caractéristiques des ménages qui peuvent être bénéficiaires des services (aide à la personne, garderie, portage de repas...) ou des aides proposées par la commune (financière via le CCAS, tarification spéciale de certains services...).

Les résultats peuvent encore être approfondis et aboutir à un niveau très fin d'analyse à l'échelle des groupes de personnes. Ils permettent à l'issue de croisements portant à la fois sur la population, la composition des familles, leur localisation, leurs revenus, leur lieu d'emploi, leur ancienneté dans le logement à décrire assez fidèlement une population. De tels croisements sont utiles lors de la réflexion portant, par exemple, sur une remise à plat de l'offre de service proposée par un territoire et de la tarification qui en découle. Les résultats issus de telles analyses peuvent également alimenter les réflexions des élus concernant les documents d'urbanisme ou encore la prospective financière de leurs budgets.

Pour la commune nouvelle de Châtel-en-Trièves, là encore, la situation diffère entre les deux communes fusionnées. Si la part entre les familles et les personnes vivant seules est équivalente sur les deux anciennes communes (72% / 28% pour Cordéac, 71% / 29% pour Saint-Sébastien), c'est la composition au sein des catégories qui diffère. Ainsi sur Cordéac, il y a 16 hommes et 11 femmes qui vivent seul(e)s alors que sur Saint-Sébastien, il s'agit de 25 femmes et 5 hommes. Mais alors que l'école se situe sur Cordéac, la proportion de familles avec enfant est de 15% supérieure à celle de Saint-Sébastien, avec une part importante de familles monoparentales avec enfant(s) (20 contre 5, soit 19% des ménages contre 6%).

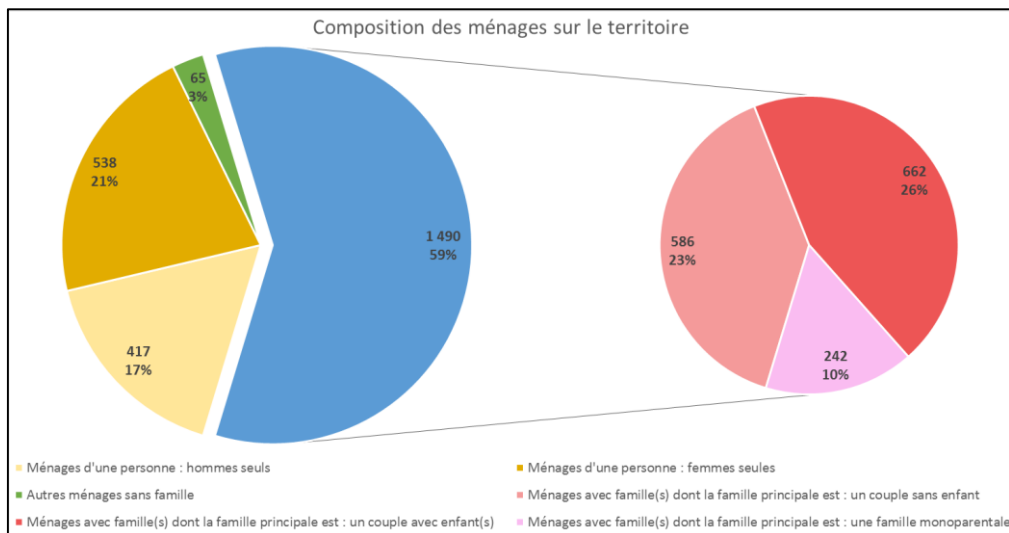


La composition des ménages sur l'ex commune de Cordéac



La composition des ménages sur l'ex commune de Saint-Sébastien

La composition des ménages sur la commune nouvelle de Val-de-Briey



A **Val-de-Briey**, 59% des ménages de Briey sont composés de familles. La proximité du Luxembourg permet d'attirer de jeunes actifs mais la part des familles est nettement réduite par rapport à un territoire rural comme Châtel-en-Trièves (-11%), bien que la proportion de familles monoparentales soit beaucoup moins importante (10% contre 20% pour Châtel-en-Trièves par exemple), ce qui traduit un contexte social différent.

2.1.4 La typologie, la répartition géographique et l'ancienneté des logements

L'analyse du nombre et des caractéristiques des logements permet d'approfondir le diagnostic. Elle renseigne sur le dynamisme d'une commune et de ses constructions. La stratégie déployée sur une commune ressort également de cette analyse par le croisement du dénombrement de logements, de leur typologie (nombre de pièces) et à leur superficie.

Pour les communes touristiques, au-delà de la population, ces renseignements permettent de se doter d'une idée plus précise du type de résidents secondaires accueillis.

Ce diagnostic peut aussi être à l'origine d'une réflexion sur l'optimisation des ressources. En effet, les bases d'imposition des logements sont fréquemment perfectibles sur une commune surtout sur les logements les plus anciens. Une fois ces informations croisées avec l'état fiscal relatif aux propriétés bâties et aux fichiers fonciers, il est possible de détecter un grand nombre d'anomalies à remonter aux services fiscaux afin qu'ils corrigent la valeur locative des biens en question. Cette démarche contribue à dégager des ressources pour la mise en œuvre d'une meilleure équité fiscale pour l'ensemble des contribuables.

Cela permet également de dénombrer les logements vacants et donc la politique éventuelle en matière de construction/rénovation de l'habitat tout en déterminant les communes sur lesquelles la dynamique démographique combinée à la croissance des logements est la plus importante.

L'analyse est ainsi menée à l'échelle du territoire de la commune nouvelle, avec un détail par commune, avec ci-dessous l'exemple de **Terres-de-Caux**.

Répartition des résidences principales en 2014 selon la date d'achèvement								
	Avant 1919	De 1919 à 1945	De 1946 à 1970	De 1971 à 1990	De 1991 à 2005	De 2006 à 2011	Total	Part dans le total
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	36	8	6	28	12	15	105	6,6%
BENNETOT	34	1	0	8	10	11	63	4,0%
BERMONVILLE	71	6	11	31	34	17	169	10,6%
FAUVILLE-EN-CAUX	160	99	137	304	132	124	956	59,9%
RICARVILLE	34	10	8	47	19	4	122	7,7%
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	22	12	6	24	18	20	102	6,4%
SAINT-PIERRE-LAVIS	22	5	4	14	12	23	79	4,9%
Total	378	142	172	455	236	213	1596	100,0%
Part dans le total	23,7%	8,9%	10,8%	28,5%	14,8%	13,4%		

Développement du nombre de résidences principales sur la période 1990 - 2011							
	Nombre de logements en 1990	Part dans le total	Nombre de logements en 2011	Part dans le total	Ecart	Evolution annuelle moyenne en %	Part dans l'évolution totale
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	78	6,8%	105	6,6%	27	1,43%	6,01%
BENNETOT	43	3,7%	63	4,0%	21	1,91%	4,63%
BERMONVILLE	118	10,3%	169	10,6%	50	1,70%	11,20%
FAUVILLE-EN-CAUX	700	61,0%	956	59,9%	256	1,50%	57,01%
RICARVILLE	100	8,7%	122	7,7%	23	0,98%	5,04%
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	64	5,6%	102	6,4%	38	2,24%	8,43%
SAINT-PIERRE-LAVIS	44	3,9%	79	4,9%	34	2,77%	7,68%
Total	1 147	100,0%	1 596	100,0%	449	1,59%	100,00%

La démarche est dans un second temps affinée par le dénombrement et la répartition des logements :

Communes	Résidences principales	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces ou plus	Résidences secondaires et logements occasionnels	Logements vacants	Total par commune	Total par commune (en %)
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	111	2	5	9	24	71	5	4	120	7%
BENNETOT	63	0	0	8	23	33	5	0	68	4%
BERMONVILLE	169	0	3	12	41	112	4	4	177	10%
FAUVILLE-EN-CAUX	976	56	96	204	237	383	4	77	1057	60%
RICARVILLE	126	1	5	11	32	76	1	9	135	8%
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	102	1	0	17	23	61	4	6	112	6%
SAINT-PIERRE-LAVIS	88	0	1	10	24	54	2	8	98	6%
Total	1634	60	110	271	404	789	25	108	1767	100%
Total en %	92%	3%	6%	15%	23%	45%	1%	6%	100%	

Communes	Résidences principales	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces ou plus	Résidences secondaires et logements occasionnels	Logements vacants	Total par commune (en %)
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	7%	3%	5%	3%	6%	9%	20%	4%	7%
BENNETOT	4%	0%	0%	3%	6%	4%	20%	0%	4%
BERMONVILLE	10%	0%	3%	4%	10%	14%	16%	4%	10%
FAUVILLE-EN-CAUX	60%	93%	87%	75%	59%	49%	16%	71%	60%
RICARVILLE	8%	2%	5%	4%	8%	10%	3%	8%	8%
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	6%	2%	0%	6%	6%	8%	16%	6%	6%
SAINT-PIERRE-LAVIS	5%	0%	1%	4%	6%	7%	9%	8%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Traduite graphiquement à l'échelle du territoire de la commune nouvelle, la répartition des logements par type et des constructions des résidences principales contribuent au « portrait du territoire » et aux dynamiques territoriales en jeu. L'évolution du rythme de construction et de la répartition des logements sur les différentes communes historiques de la commune nouvelle permet également d'inscrire dans le temps le phénomène de « ville centre » et la problématique qui en découle relative à la prise en compte des charges de centralité.

2.2 L'analyse fiscale

2.2.1 Les caractéristiques fiscales du territoire

Les régimes fiscaux d'origine des communes du panel sont de 3 ordres : fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle additionnelle de zone ou fiscalité professionnelle unique. Cette diversité a un impact sur le diagnostic fiscal mais n'est jamais ressortie comme une problématique directe de la fusion.

LE BAS SÉGALA

Caractéristiques fiscales en 2015			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
BASTIDE-L'EVEQUE	CC DU BAS SEGALA	FPZ	AVEYRON ET TARN
SAINT-SALVADOU	CC DU BAS SEGALA	FPZ	AVEYRON ET TARN
VABRE-TIZAC	CC DU BAS SEGALA	FPZ	AVEYRON ET TARN

CHÂTEL-EN-TRIÈVES

Caractéristiques fiscales en 2016			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
CORDEAC	CC DU TRIÈVES	FPU	MANTHEYSINE-TRIEVES
SAINT-SEBASTIEN	CC DU TRIÈVES	FPU	MANTHEYSINE-TRIEVES

LE DÉVOLUY

Caractéristiques fiscales en 2012			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
AGNIERES-EN-DEVOLUY	CC DU DEVOLUY	FA	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY
LA CLUSE	CC DU DEVOLUY	FA	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY
SAINT-DISDIER	CC DU DEVOLUY	FA	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY
SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	CC DU DEVOLUY	FA	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY

TERRES-DE-CAUX

Caractéristiques fiscales en 2016			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	CC DU COEUR DE CAUX	Fiscalité professionnelle de zone	SAINTE-VALERY-EN-CAUX
BENNETOT			
BERMONVILLE			
FAUVILLE-EN-CAUX			
RICARVILLE			
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE			
SAINT-PIERRE-LAVIS			

VAL DE BRIEY

Caractéristiques fiscales en 2016			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
BRIEY	CC DU PAYS DE BRIEY	FPZ	BRIEY
MANCE	CC DU PAYS DE BRIEY	FPZ	BRIEY
MANCIEULLES	CC DU PAYS DE BRIEY	FPZ	BRIEY

BAUGÉ-EN-ANJOU

Caractéristiques fiscales en 2015			
Communes	EPCI d'appartenance	Régime fiscal	Canton d'appartenance
BAUGE-EN-ANJOU	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
BOCE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
CHARTRENE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
CHEVIRE-LE-ROUGE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
CLEFS-VAL-D'ANJOU	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
CUON	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
ECEMIRE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
FOUGERE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
LE GUÉDENIAU	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE
SAINT-QUENTIN-LES-BEAUREPAIRE	CC DU CANTON DE BAUGE	FPZ	BEAUFORT-EN-VALLEE

En revanche, si le régime fiscal demeure une question « technique », l'appréhension du potentiel changement de régime fiscal lié à un changement d'intercommunalité doit être vu au regard de l'impact sur la dotation nationale de péréquation (DNP) de la commune nouvelle. En effet, le rattachement à un EPCI au potentiel financier beaucoup plus important que le précédent impacte la DNP de la commune nouvelle, comme en atteste l'exemple de Terres-de-Caux. La commune connaîtra

une baisse importante à l'issue de la période du pacte de stabilité de la DGF (du fait de la hausse mécanique de son potentiel financier par habitant).

2.2.2 Le potentiel financier des communes

Le potentiel financier et le potentiel fiscal mesurent la richesse potentielle d'un territoire. Ils sont utilisés dans le calcul des dotations de l'Etat que ce soit au niveau de l'octroi des dotations de péréquation ou de la dotation forfaitaire via le mécanisme de l'écrêtement. Ils font également l'objet d'une intégration dans de multiples autres cas : mécanisme de péréquation et leur répartition (FPIC), dotation de solidarité communautaire, demande de subvention, ...

Toutefois, il faut souligner que la valeur des potentiels n'est pas systématiquement le reflet d'une réalité certaine. En effet, depuis 2012, les modalités de détermination de ceux-ci ont évolué suite à la réforme de la taxe professionnelle. Jusqu'alors les potentiels étaient le reflet de la richesse localisée sur le territoire d'une commune, depuis 2012, une part de celui-ci, qui correspond à la fiscalité professionnelle provient d'une répartition au prorata de la population des communes membres de l'EPCI de la différence entre le potentiel des ressources de remplacement de la taxe professionnelle des EPCI et le niveau des attributions de compensation qu'ils versent et perçoivent (dans le cas d'EPCI à FPU). Il convient donc d'apprécier ce potentiel avec précaution et le cas échéant d'en aménager son calcul pour tenir uniquement compte des ressources localisées sur le territoire de chacune des communes (ce sujet est débattu dans le cadre des lois de finances).

En ce qui concerne les monographies, nous avons comparé le potentiel financier « officiel » des communes ayant constitué la commune nouvelle au potentiel financier moyen « officiel » de la strate. L'analyse seule du potentiel est insuffisante pour disposer d'une image précise de la situation. Il est nécessaire d'ajouter l'effort fiscal à l'analyse (cf infra). Le croisement des deux indicateurs et le cas échéant des charges de fonctionnement et épargne des communes permettent de comprendre l'ensemble des relations informelles du territoire.

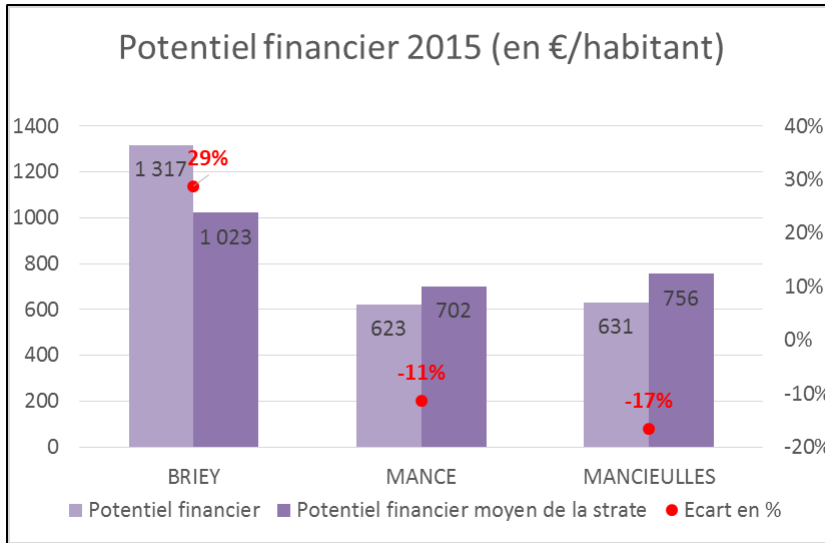
Cette comparaison, issue des données du dernier exercice avant la fusion, fait émerger trois configurations distinctes au sein de l'échantillon qui viennent renforcer les constats de l'analyse des précédents indicateurs :

- **La solidarité dans le portage des charges de centralité de la ville centre**

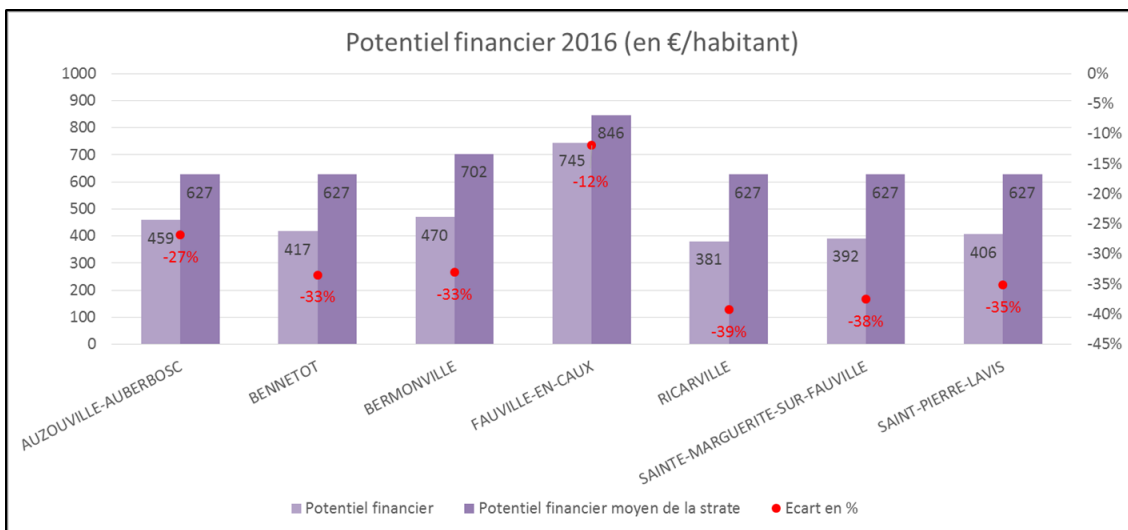
C'est globalement la situation la plus courante qui ressort des analyses monographiques. La ville centre dispose en général d'un potentiel fiscal ou financier supérieur aux communes alentours mais aussi d'un niveau de pression fiscale mesurée par l'effort fiscal plus important que les communes avec lesquelles elles se regroupent. La commune centre concentre la majorité, voir l'ensemble des services du territoire, et en supporte seule les coûts, les habitants des communes voisines et leur commune ne participant pas ou peu à l'effort.

La création d'une commune nouvelle dans un tel bassin permet de faire porter la charge sur un plus grand nombre. Dès la création de la commune nouvelle, les habitants des communes qui ne faisaient antérieurement pas partie de la commune centre subissent une hausse plus ou moins importante de la pression fiscale mais bénéficient en contrepartie dans un court laps de temps de services et compétences nouvelles. Le service qui était autrefois gratuit et uniquement localisé sur le territoire de la commune centre s'exporte sur l'ensemble des communes de la commune nouvelle.

C'est le cas sur la commune de **Val-de-Briey** qui a, au niveau des services, embauché deux ATSEM en plus sur les écoles des communes de Mance et Mancieulles, majoré le niveau des subventions versées aux associations, mis en place le transport scolaire entre les écoles et effectué des investissements dans toutes les écoles. Les investissements réalisés sur le territoire des deux communes représentent un volume qui aurait été supporté sur plusieurs mandats par les communes préexistantes.



Cet étalement des charges de centralité s'est également produit sur **Terres-de-Caux**. A la différence de Val-de-Briey, la commune se reconstruit financièrement par le dégagement de marges de manœuvre qui résultent des effets de la mutualisation. La commune n'a pour l'heure pas développé de nouvelles compétences.

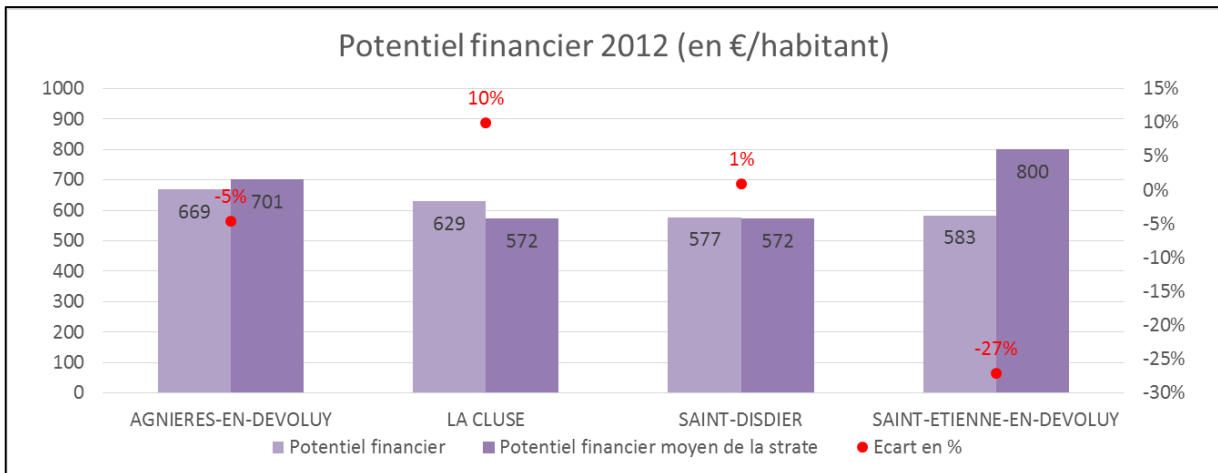


- **La solidarité qui va des communes périphériques à la ville centre :**

C'est le cas inverse, celui au sein duquel les villes de plus petite taille ont un potentiel financier supérieur à la moyenne de leur strate ou dont l'écart est inférieur avec la moyenne par rapport à celui de la ville centre avec les communes de sa strate.

Un exemple est celui des 4 communes constituant la commune nouvelle du **Dévoluy** : les deux petites communes rurales (ex communes de Saint-Disdier et La Cluse) avaient des capacités sans que celles-ci ne permettent cependant de faire face aux besoins d'équipement en matière d'eau, notamment, de ces communes très étendues de montagne, avec de nombreux hameaux. C'est ainsi que la richesse des deux communes supports de stations a été mobilisée au sein de la commune nouvelle (par « l'effet volume ») pour réaliser ces investissements sur Saint-Disdier, ce qui exprime une forme de

solidarité territoriale, même si pour autant la richesse potentielle des deux communes supports de station reste très inférieure à la moyenne de la strate.

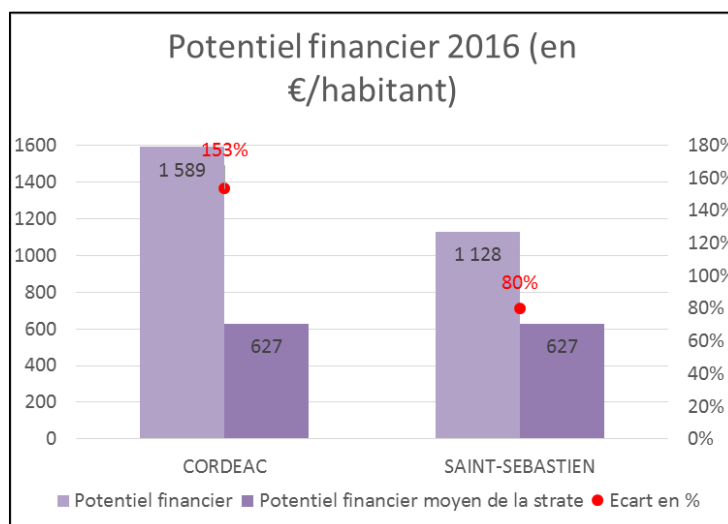


Cependant, sans ce regroupement, les communes auraient-elles pu sauver la station de ski et faire face (à peine remises de la faillite du groupe d'immobilier de loisirs Transmontagne, gérant les plus grosses résidences de tourisme de la station) au départ soudain du groupe Maulin (exploitant des deux délégations de service public pour le domaine skiable) dans l'interstice entre deux saisons ? Nul ne le sait, mais les élus du territoire se posent la question. C'est là l'un des enseignements principaux de la commune nouvelle : elle a permis de faire face à un facteur externe et imprévisible, c'est l'une de ses grandes plus-values selon les élus.

Enfin, le différentiel de potentiel financier entre les deux communes supports de station peut questionner le rôle moteur du maire de Saint-Etienne-en-Devoluy dans la création de la commune nouvelle, vu le déficit de richesse théorique et au regard de l'endettement de la commune.

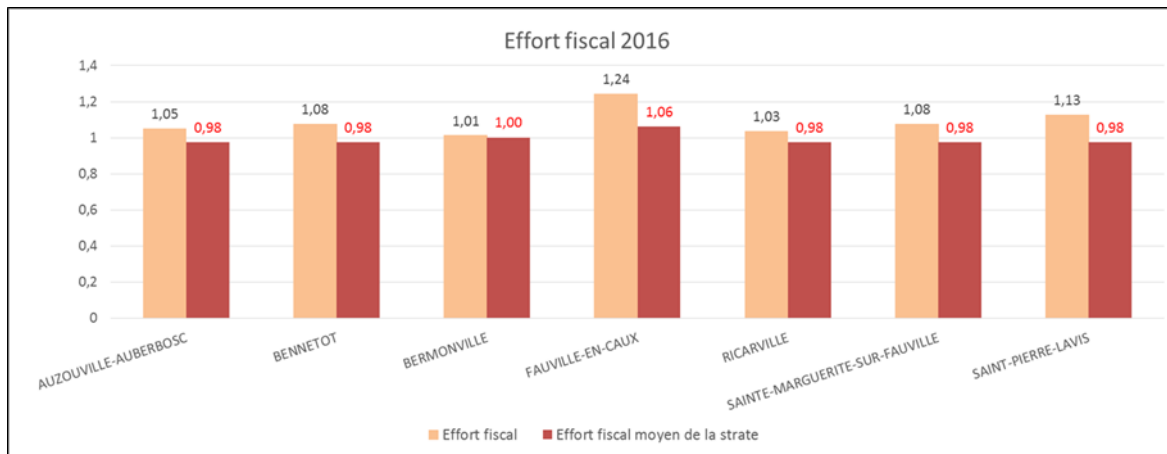
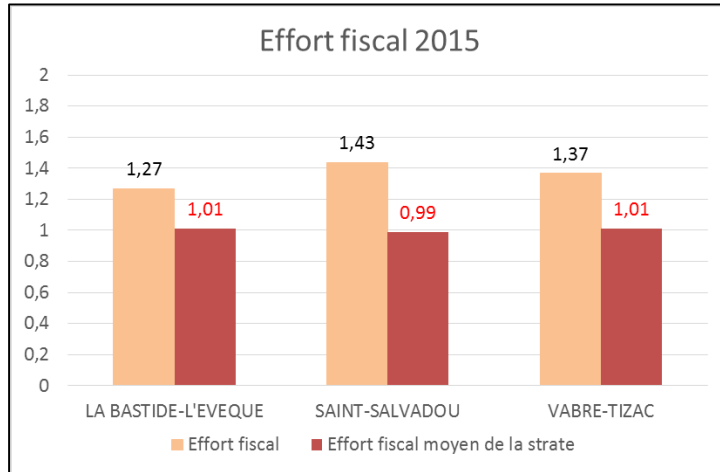
- **La mise en commun des richesses pour accroître les marges de manœuvre**

Dans certains cas, l'ensemble des communes regroupées ont un potentiel financier supérieur à la moyenne de la strate, ce qui définit donc une mise en commun de cette richesse « théorique », mais qui est généralement à corréliser avec le fort besoin en équipements, lié à une configuration géographique ou économique spécifique. Cette configuration est celle de **Châtel-en-Trièves**, où les deux communes ont un potentiel financier très largement supérieur à celui de la strate, en raison des installations hydroélectriques présentes sur leur périmètre :



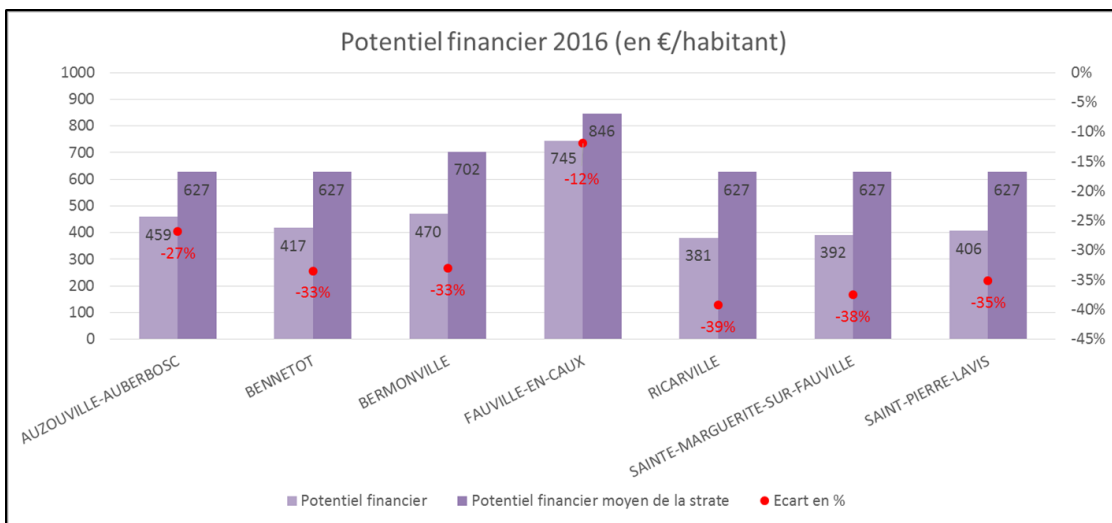
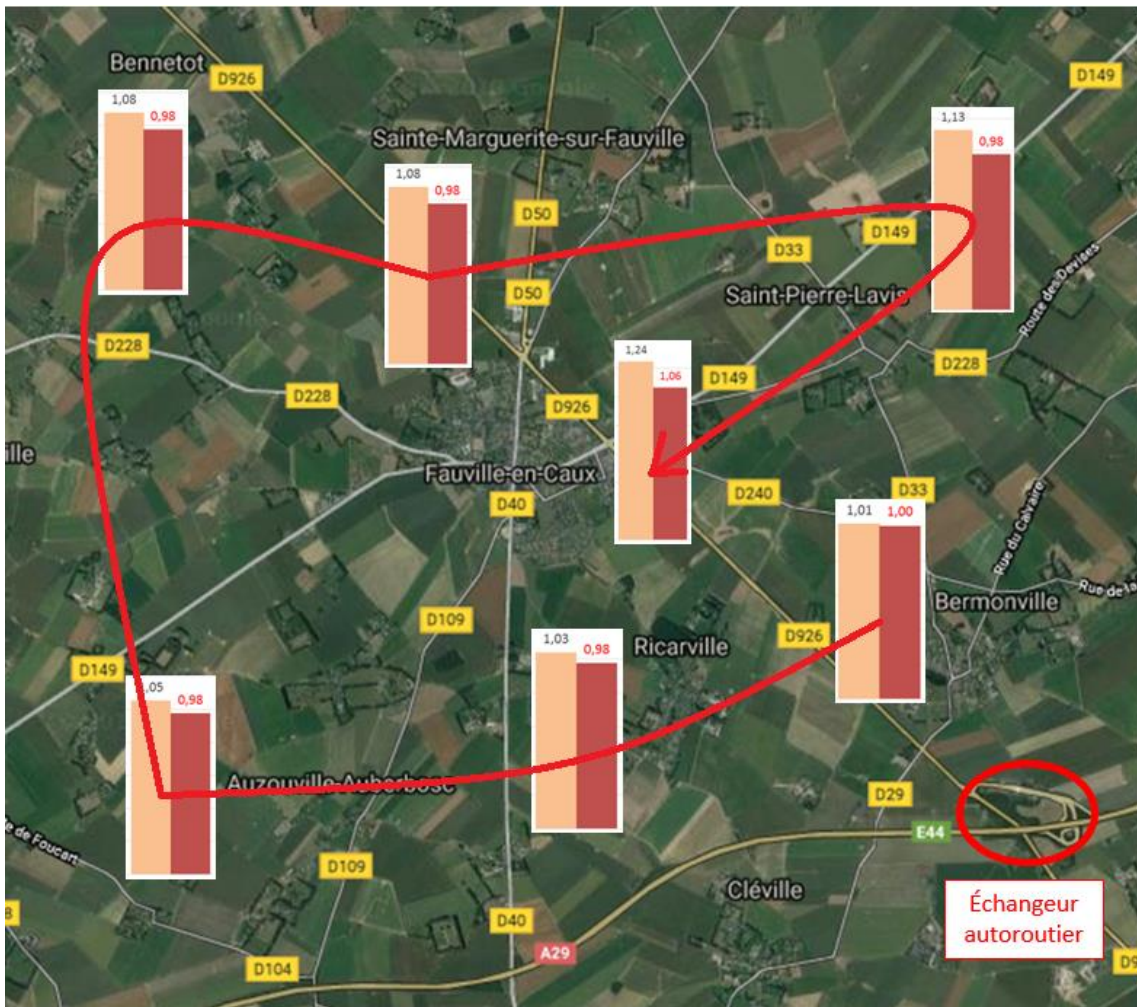
2.2.3 La pression fiscale et l'effort fiscal par commune

Selon les collectivités étudiées, l'effort fiscal par commune amenée à fusionner était peut être soit globalement du même ordre, soit complètement hétérogène. Les deux cas de figure ont été rencontrés. Le premier est illustré ci-dessous par **Le Bas-Ségala**.



L'analyse doit être complétée, comme nous avons pu le voir, avec au minimum l'étude du **potentiel fiscal ou financier**. Si ce point peut renseigner sur la fonction d'une commune et donc les dynamiques territoriales en jeu, il peut également induire des écarts de taux importants entre les communes et donc une **problématique d'harmonisation des taux** plus ou moins délicate à mener, proportionnellement à l'écart entre le taux le plus bas et le plus haut pratiqué.

La problématique fiscale, très « technique », devient alors un véritable enjeu politique surtout si aucun service ne peut être développé en contrepartie de l'augmentation des taux. De ce point de vue, l'appréciation de l'effort fiscal à travers une représentation de l'espace est fort instructive, comme en atteste le territoire de **Terres-de-Caux** :



Les axes de communication qu'ils soient autoroutiers (comme ici l'A29), ferroviaires, fluviaux permettent d'augmenter l'attractivité d'un territoire. C'est ainsi que le nœud autoroutier représente une porte d'accès stratégique à la commune de Terres-de-Caux.

L'attractivité transparaît dans l'étude des indicateurs de pression et richesse fiscale. Les communes de Bermonville, Ricarville et Auzouville-Auberbosc ont des potentiels proches et un niveau de pression fiscale qui s'établit à 5% au-dessus de l'effort fiscal moyen national mais bien en-deçà de celui de leur strate. Les communes de Bennetot, Sainte-Marguerite-sur-Fauville et Saint-Pierre-Lavis, plus loin de l'axe routier et avec un potentiel proche des trois premières communes citées, appliquent un niveau de pression fiscale supérieur. Au centre, Fauville-en-Caux supporte les charges de centralité et applique donc une pression fiscale beaucoup plus importante.

2.2.4 La fiscalité ménage : politiques d'abattement, évolution globale et dynamique

Cet aspect est, du point de vue des habitants et contribuables des communes, probablement le principal point de vigilance, impliquant communication et pédagogie de la part des élus. Afin d'appréhender dans un troisième temps l'aspect financier, mais également « qui apporte quoi » dans la fusion du point de vue de la fiscalité tant cela conditionne le rapport de force politique, la détermination de l'effet taux et de l'effet base qui découle de l'analyse de critères étudiés précédemment comme les logements, les rôles d'imposition et les fichiers fonciers est déterminante dans la construction du projet politique et de la capacité d'action. L'exemple ici présenté est celui de l'agrégation des données à l'échelle du territoire de la commune nouvelle de **Baugé-en-Anjou** :

		2011	2012	2013	2014	2015	Δ moyenne
Taxe d'habitation	Bases	9 333 002	9 740 592	10 375 331	10 403 028	10 937 152	4,04%
	<i>Evolution (hors revalorisation forfaitaire)</i>		2,57%	4,72%	-0,63%	4,23%	
	Taux moyen pondéré	17,26%	17,26%	16,78%	16,78%	16,83%	-0,63%
	<i>Evolution</i>		0,02%	-2,78%	0,01%	0,27%	
	Produit	1 610 704	1 681 357	1 741 192	1 745 998	1 840 573	3,39%
	<i>Evolution</i>		4,39%	3,56%	0,28%	5,42%	
Foncier bâti	Bases	7 726 952	8 143 206	8 403 265	8 557 692	8 760 742	3,19%
	<i>Evolution (hors revalorisation forfaitaire)</i>		3,59%	1,39%	0,94%	1,47%	
	Taux moyen pondéré	15,72%	15,63%	15,73%	15,78%	15,78%	0,10%
	<i>Evolution</i>		-0,56%	0,63%	0,33%	0,00%	
	Produit	1 214 330	1 280 064	1 313 545	1 346 124	1 382 667	3,30%
	<i>Evolution</i>		5,41%	2,62%	2,48%	2,71%	
Foncier non bâti	Bases	1 125 103	1 145 984	1 167 209	1 180 569	1 224 155	2,13%
	<i>Evolution (hors revalorisation forfaitaire)</i>		0,06%	0,05%	0,24%	2,79%	
	Taux moyen pondéré	30,18%	30,23%	30,32%	30,54%	30,54%	0,30%
	<i>Evolution</i>		0,14%	0,32%	0,73%	0,00%	
	Produit	338 887	345 906	352 810	357 990	373 905	2,49%
	<i>Evolution</i>		2,07%	2,00%	1,47%	4,45%	
Taxe professionnelle / CFE	Bases	1 615 806	1 727 171	2 049 958	2 032 839	2 122 926	7,06%
	<i>Evolution (hors revalorisation forfaitaire)</i>		5,09%	16,89%	-1,74%	3,53%	
	Taux moyen pondéré	15,87%	15,88%	15,70%	15,69%	15,72%	-0,24%
	<i>Evolution</i>		0,08%	-1,18%	-0,03%	0,19%	
	Produit	256 450	274 332	321 747	318 969	333 752	6,81%
	<i>Evolution</i>		6,97%	17,28%	-0,86%	4,63%	
Total des produits	Produit	3 420 371	3 307 327	3 407 547	3 450 112	3 597 145	1,27%
	<i>Evolution</i>		-3,31%	3,03%	1,25%	4,26%	

	2012	2013	2014	2015	2016
Taux revalorisation forfaitaire des bases d'imposition	1,80%	1,80%	0,90%	0,90%	1,0%

L'évolution des produits du territoire de Baugé-en-Anjou est induite par « l'effet base » puisque l'évolution moyenne par année des 4 taxes hors revalorisation forfaitaire (4,04% pour la TH, 3,19% pour la TFB, 2,13% pour la TFNB et 7,06% pour la CFE) est nettement supérieure à cette dernière. Cela démontre l'attractivité de ce territoire.

L'analyse par commune est dans ce cadre très intéressante pour affiner cette approche initiale par le territoire, comme en atteste le détail des communes de **Terres-de-Caux** qui met en évidence des progressions différenciées selon les communes initiales :

	Taxe d'habitation			Taxe sur le foncier bâti			Taxe sur le foncier non bâti			TOTAL		
	Effet base	Effet taux	Total	Effet base	Effet taux	Total	Effet base	Effet taux	Total	Effet base	Effet taux	Total
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	2 174	0	2 174	1 811	0	1 811	535	0	535	4 520	0	4 520
BENNETOT	-164	0	-164	751	0	751	381	0	381	968	0	968
BERMONVILLE	1 348	790	2 139	1 064	525	1 589	603	349	952	3 015	1 664	4 679
FAUVILLE-EN-CAUX	26 276	20 964	47 240	19 393	18 056	37 449	120	1 353	1 473	45 789	40 373	86 162
RICARVILLE	683	2 431	3 114	234	1 000	1 234	250	878	1 128	1 167	4 309	5 475
SAINT-PIERRE-LAVIS	4 130	0	4 130	3 728	0	3 728	380	0	380	8 239	0	8 239
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	1 504	0	1 504	1 540	0	1 540	327	0	327	3 371	0	3 371
TOTAL	35 952	24 185	60 138	28 521	19 581	48 102	2 596	2 579	5 175	67 069	46 346	113 415

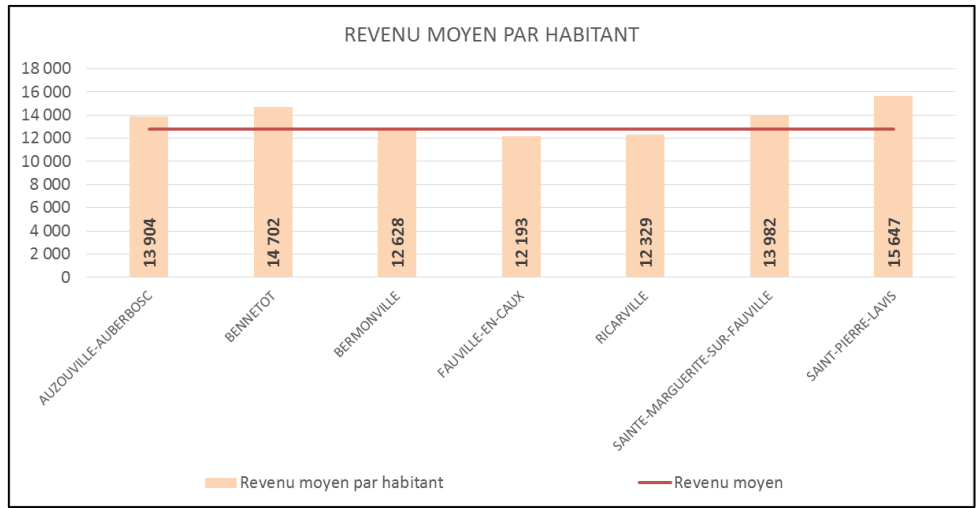
	Taxe d'habitation			Taxe sur le foncier bâti			Taxe sur le foncier non bâti		
	Base	Taux	Produit	Base	Taux	Produit	Base	Taux	Produit
AUZOUVILLE-AUBERBOSC	3,1%	0,0%	3,1%	4,4%	0,0%	4,4%	1,2%	0,0%	1,2%
BENNETOT	-0,4%	0,0%	-0,3%	2,5%	0,0%	2,6%	1,1%	0,0%	1,1%
BERMONVILLE	1,3%	0,7%	2,0%	1,5%	0,7%	2,2%	1,3%	0,7%	2,0%
FAUVILLE-EN-CAUX	2,8%	2,0%	4,8%	2,4%	2,0%	4,5%	0,2%	2,0%	2,2%
RICARVILLE	1,1%	3,7%	4,8%	0,9%	3,7%	4,6%	1,1%	3,7%	4,9%
SAINT-PIERRE-LAVIS	5,6%	0,0%	5,6%	8,7%	0,0%	8,7%	1,2%	0,0%	1,2%
SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	2,3%	0,0%	2,3%	3,3%	0,0%	3,3%	1,2%	0,0%	1,2%
TOTAL	2,5%	0,9%	4,3%	2,6%	0,7%	4,4%	1,0%	0,8%	1,9%

Le produit des trois taxes ménages du territoire évoluent de 4,08% en moyenne par an, soit un niveau qui est dynamique sur la période 2012-2016 au regard de l'effet revalorisation des bases. Sur le territoire, 3 communes enregistrent des progressions plus soutenues que la moyenne, Fauville-en-Caux, Ricarville et Saint-Pierre-Lavis. Pour cette dernière, la croissance résulte uniquement de l'effet base. Ainsi, le produit des 3 taxes « ménages » du territoire croît de 113 k€ sur la période 2012-2016, qui est également celle de la rétrospective financière. 59% de la progression résulte de l'effet base, le solde est lié au relèvement des taux d'imposition.

Outre le niveau des bases et des taux, il était également essentiel de se focaliser sur la politique d'abattement et le niveau des exonérations fiscales. Au vu du contexte actuel de réforme de la taxe d'habitation, nous ne développerons pas davantage cet aspect qui ne sera plus un enjeu du point de vue de la fixation des bases et des taux.

2.2.5 Les revenus des habitants : revenu moyen et part des revenus consacrée à l'acquittement de l'impôt local

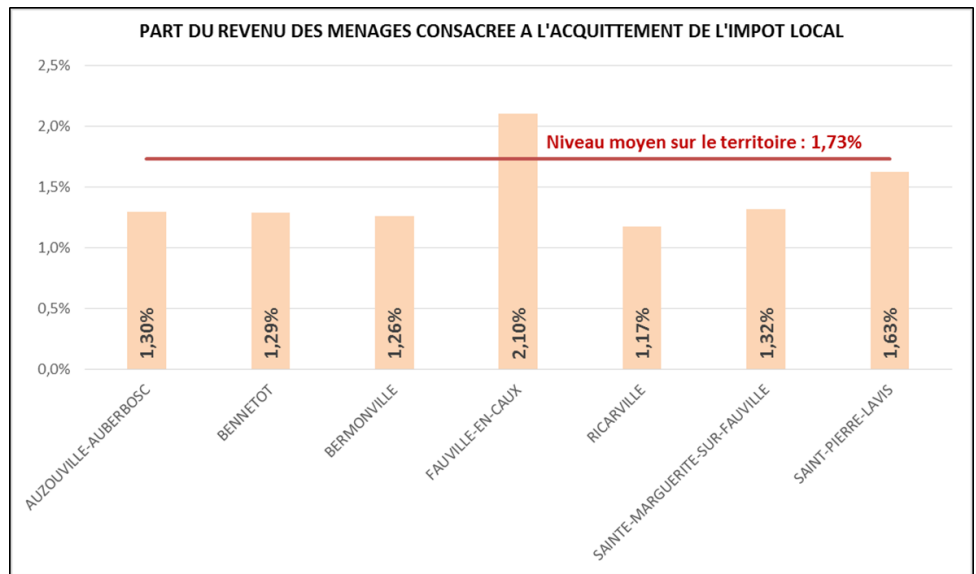
En complément du point précédent, l'analyse démographique du territoire est encore affinée à travers le revenu par habitant. Si l'on conserve l'exemple de Terres-de-Caux, le niveau moyen du revenu par habitant s'établit à 12 823€ sur le territoire contre 14 269 € sur l'ensemble du territoire métropolitain, alors que le revenu par habitant oscille entre 12 193€ (Fauville-en-Caux, ville centre) et 15 647€ (Saint-Pierre-Lavis).



Il apparaît donc que la ville centre où le niveau de pression fiscale est le plus élevé accueille les habitants aux revenus les plus faibles. A l'inverse, les trois communes au nord du territoire (Bennetot, Sainte-Marguerite-sur-Fauville et Saint-Pierre-Lavis) concentrent les habitants aux revenus les plus élevés en ayant un niveau de pression fiscale supérieure aux trois communes du sud.

Ces niveaux sont intéressants mais ne permettent d'apprécier correctement le ressenti sur le contribuable. Est-ce qu'un habitant d'une commune du nord paie finalement plus d'impôt qu'un second se situant au sud ? Qu'en est-il pour ceux de Fauville-en-Caux ?

Face à ces questions, le cabinet a construit un indicateur permettant de mesurer la part du revenu des habitants consacrée à l'acquittement de l'impôt local communal.



Il en ressort que le niveau moyen s'établit à 1,73% sur le territoire de la commune nouvelle avec des extrêmes qui oscillent entre 1,17% à Ricarville et 2,10% à Fauville-en-Caux.

S'il est recherché davantage de précisions, différents approfondissements sont possibles à des niveaux qui peuvent être très fins. Les revenus peuvent ainsi être étudiés par déciles, quartiles au niveau de la commune, par quartier IRIS ou encore carroyage de 100m par 100m. Cette approche n'a pas été menée dans le cadre de la présente étude, mais présente tout son intérêt dans le cadre de la création de communes nouvelles en milieu urbain.

2.3 L'analyse financière rétrospective des communes préexistantes à l'échelle du territoire

Lors de toute réflexion portant sur la création d'une commune nouvelle, les élus des différents conseils municipaux s'interrogent sur la situation financière des communes avec lesquelles il est envisagé de se regrouper.

En réponse à cette attente, il est primordial de réaliser une analyse financière fine de l'ensemble des budgets des communes en s'appuyant à la fois sur les derniers comptes de gestion mais aussi sur un questionnement des services de chacune des communes.

L'analyse, pour être fiable, doit porter sur au moins 3 exercices afin de pouvoir apprécier la stabilité des données de la commune et de lever l'ensemble des doutes et craintes des élus qui portent notamment sur la dette ou le fonds de roulement. La présente étude fut réalisée sur les 5 exercices précédant la création de la commune nouvelle.

L'appréciation de la situation communale doit, à l'image du diagnostic socio-démographique tenir compte de l'ensemble des agrégats pris en dynamique. Un ratio de capacité de financement sain associé à un taux d'épargne brute correct ne signifie pas nécessairement que la commune est dans une situation financière saine. Le niveau d'investissement, l'état du patrimoine communal doit aussi être intégré à la réflexion pour disposer d'une appréciation fiable de la situation communale.

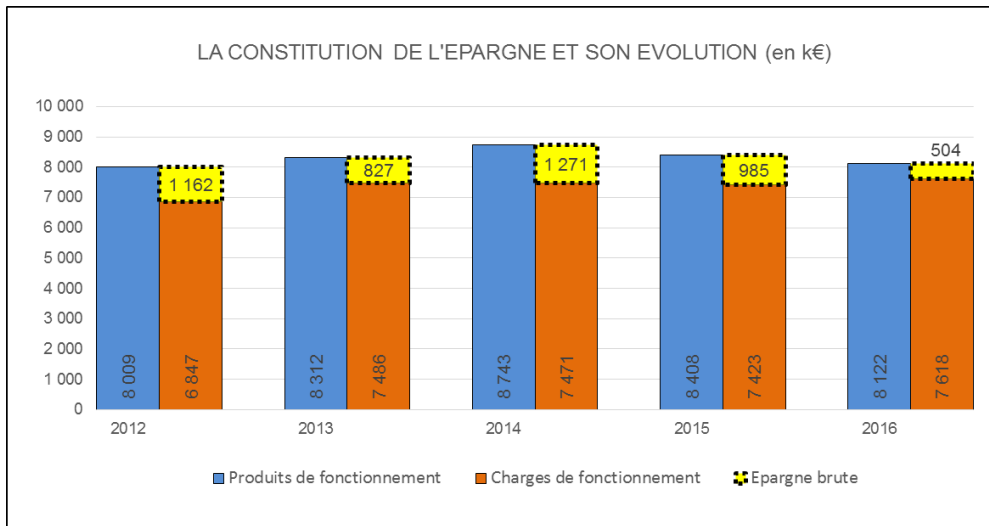
Nous avons, pour chacune des communes, réalisé une analyse financière fine dont les grands agrégats sont présentés ci-après.

2.3.1 L'épargne brute

Sur le territoire des communes ayant formé la commune nouvelle **Val-de-Briey**, les charges de fonctionnement progressent de 2.7% en moyenne par an contre seulement +0.4% par an pour les recettes de fonctionnement sur la période 2012-2016.

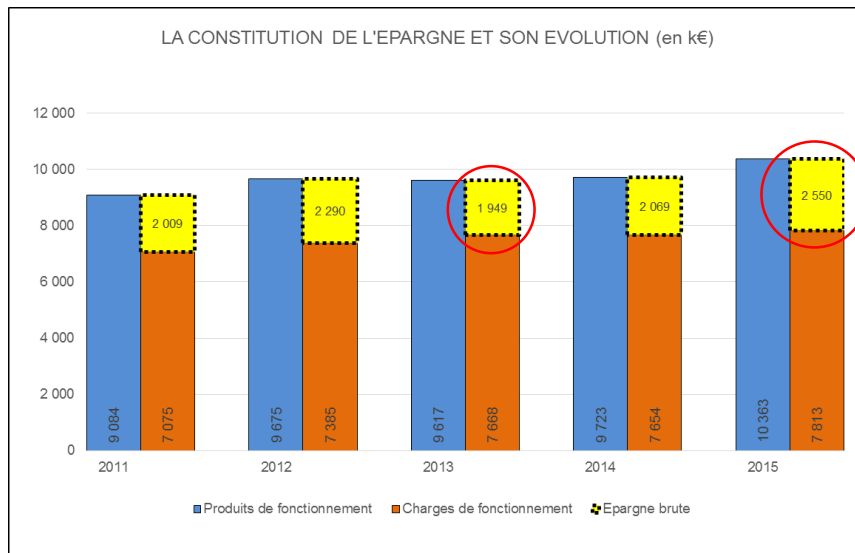
La montée en charge du prélèvement au titre du FPIC (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) de 200 k€ et la réduction de la DGF de 300 k€ suite à la mise en place de la contribution au redressement des finances publiques sont les principaux facteurs à l'origine du repli de l'épargne brute.

L'évolution de la somme des épargnes brutes des trois communes préexistantes avant la création de la commune nouvelle était inquiétante. En effet, si en 2014, l'épargne brute agrégée du territoire avait atteint 1 271 K€ représentant 14,5 % des recettes réelles de fonctionnement, elle ne représentait plus que 504 K€ en 2016, soit 6,2 % des recettes de fonctionnement alors que la moyenne nationale se situait à près du double. Le niveau de l'épargne brute ne permettait pas de prendre en charge le poids du remboursement du capital de la dette existante. L'épargne nette était donc négative et ce phénomène était présent sur l'ensemble des 3 communes.



A Baugé-en-Anjou, la création des 2 premières communes nouvelles en 2013 (Clefs – Val d’Anjou et Baugé-en-Anjou) a induit des effets positifs puisqu’elles ont permis une forte hausse de l’épargne brute agrégée du territoire entre 2013 et 2015 (passage de 1 949 K€ en 2013 à 2 550 K€ en 2015 soit +601 K€). A noter que la dotation forfaitaire de la commune n’a pas été écriquée au titre de la contribution au redressement des finances publiques 2015. Cette situation a été prolongée suite à la création de la seconde commune nouvelle en 2016, ce qui démontre tout l’intérêt qu’a eu cette création, associée à la rigueur de la gestion ainsi qu’à la non perte de dotations.

Le niveau d’épargne brute constatée sur la commune masque cependant des situations contrastées entre les premières communes nouvelles et les communes rurales périphériques. Ces dernières, comme la communauté de communes correspondant au périmètre de la commune nouvelle de 2016, auraient vu leur épargne nette devenir négative sans la commune nouvelle.



2.3.2 Les produits de fonctionnement : agrégation et ventilation par commune

De manière très classique, l’analyse financière rétrospective fut l’occasion d’étudier l’évolution des produits de fonctionnement par commune, et d’en faire l’agrégat pour avoir, à l’échelle du territoire de la commune nouvelle, une photographie des dynamiques financières de la période récente.

Ainsi, si l'on prend le cas du Dévoluy, le tableau suivant présente les valeurs brutes des produits de fonctionnement cumulés des 4 communes ayant constitué la commune nouvelle :

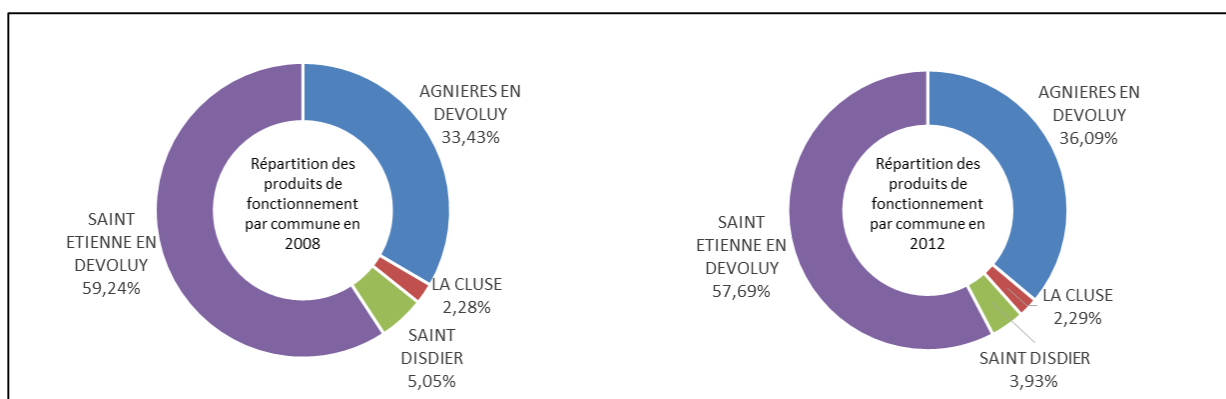
SYNTHESE					
Ecart 2008/2012 en k€	AGNIERES EN DEVOLUY	LA CLUSE	SAINT DISDIER	SAINT ETIENNE EN DEVOLUY	TOTAL
Produits de fonctionnement	477	24	0	548	1 049
Contributions directes	189	0	-6	248	430
Autres recettes fiscales	32	2	0	94	129
Produit des services, du domaine et ventes diverses	108	11	4	105	228
DGF	112	1	-4	139	249
Autres dotations et versements de l'Etat	-15	3	-5	69	52
Subventions et participations des partenaires	3	-2	3	-94	-90
FNGIR et DC RTP	0	3	0	0	3
Ressources liées à la péréquation horizontale	39	3	3	3	48
Autres recettes	9	4	4	-17	0

Le détail de chaque compte est détaillé par commune et est présenté dans le tableau suivant :

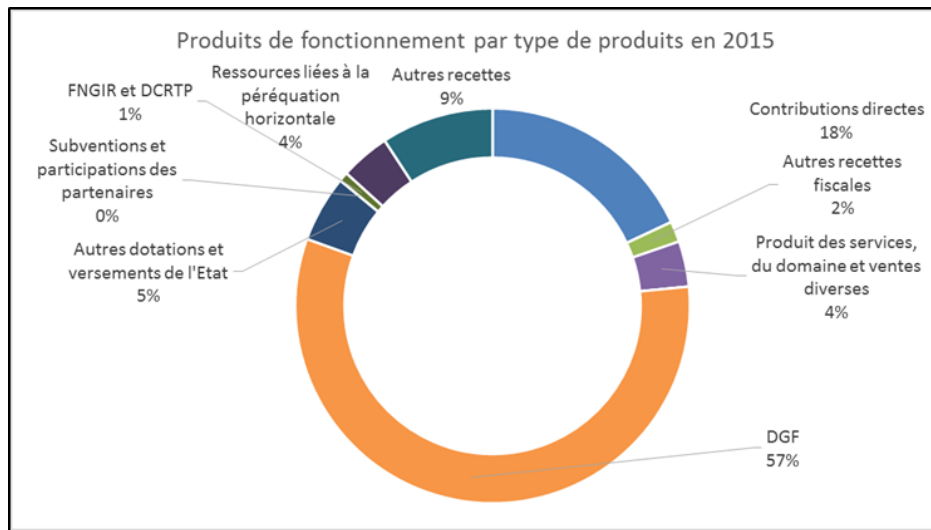
SYNTHESE						
en k€	Δ moy	2008	2009	2010	2011	2012
Produits de fonctionnement	+6,4%	3 697	4 068	4 341	4 654	4 746
Contributions directes	+8,2%	1 157	1 318	1 365	1 662	1 588
Autres recettes fiscales	+10,9%	251	344	338	329	380
Produit des services, du domaine et ventes diverses	+10,3%	476	488	581	602	704
Reversements de fiscalité	n/a	0	0	0	1	0
DGF	+6,0%	950	1 014	1 284	1 236	1 199
Autres dotations et versements de l'Etat	+17,7%	57	66	21	77	109
Subventions et participations des partenaires	-20,5%	149	59	38	55	60
FNGIR et DC RTP	n/a	0	0	0	2	3
Ressources liées à la péréquation horizontale	n/a	0	0	1	0	48
Autres recettes	-0,0%	657	779	712	690	657

Du point de vue des dynamiques financières, l'étude de la contribution d'une commune (aux produits de fonctionnement de la commune nouvelle) éclaire sur son poids politique. Par ailleurs, la dynamique du taux d'épargne brute dans laquelle s'inscrit ce poids, donne une indication sur les difficultés auxquelles les communes auraient eu à faire face si elles n'avaient pas fusionné : plus le taux baisse, plus les difficultés à faire face auraient été grandes au vu de la réduction des dotations.

Dans le cas particulier du Dévoluy toujours, la principale commune qu'est Saint-Etienne-en-Dévoluy constitue 59,24% du volume des recettes du territoire 5 ans avant la création de la commune nouvelle et seulement 57,69% (-2,55%) la dernière année avant la création, au contraire, l'autre commune importante du territoire, celle d'Agnières, est passée de 33,43% à 36,09% (+2,66%) :



L'étude des types de produits de fonctionnement permet également d'appréhender les forces, faiblesses, menaces et opportunités. Ainsi, pour le **Bas-Ségala**, la dépendance aux dotations de l'Etat est relativement forte puisque la dotation globale de fonctionnement représentait 57% des recettes réelles de fonctionnement en 2015, soit 734 K€ sur un total de recettes de 1 286 K€.



Ce taux de rigidité très élevé est, dans la période postérieure à la Loi Pélissard de 2015, l'une des menaces pour les communes et donc l'un des facteurs d'opportunité, la mutualisation des produits de plusieurs communes permettant éventuellement de baisser ce taux de rigidité tout en maintenant ou augmentant légèrement le niveau des recettes.

2.3.3 L'évolution des Dotations Globales de Fonctionnement et de la contribution au redressement des finances publiques

Les précurseurs ont été les principaux bénéficiaires sur le plan de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, alors même que leurs décisions initiées peu après la loi RCT n'ont pas été guidées par les bonifications financières, alors inexistantes.

A **Baugé-en-Anjou**, grâce à la création de communes nouvelles en deux temps, en 2013 et 2016, il est possible de constater l'évolution différenciée des DGF entre les communes nouvelles de Baugé-en-Anjou et Clefs-Val-d'Anjou qui ont vu leur DGF augmenter significativement entre 2012 et 2016 et la plupart des autres communes périphériques dont les DGF ont baissé sur la même période.

Communes	DGF (en €)								
	Dotation forfaitaire			Dotation de péréquation			DGF		
	2012	2016	Ecart en €	2012	2016	Ecart en €	2012	2016	Ecart en €
BAUGE EN ANJOU	1 348 002	1 489 705	141 703	220 573	311 635	91 062	1 568 575	1 801 340	232 765
CLEFS VAL D ANJOU	198 631	222 121	23 490	68 078	85 419	17 341	266 709	307 540	40 831
BOCE	92 840	85 780	-7 060	26 006	33 452	7 446	118 846	119 232	386
CHARTRENE	10 887	9 362	-1 525	2 351	1 905	-446	13 238	11 267	-1 971
CHEVIRE LE ROUGE	133 738	124 120	-9 618	51 438	79 011	27 573	185 176	203 131	17 955
CUON	111 057	101 323	-9 734	32 543	45 618	13 075	143 600	146 941	3 341
ECEMIRE	92 075	78 338	-13 737	11 758	20 990	9 232	103 833	99 328	-4 505
FOUGERE	130 474	118 207	-12 267	45 225	63 780	18 555	175 699	181 987	6 288
LE GUEDENIAU	50 090	42 919	-7 171	13 283	16 093	2 810	63 373	59 012	-4 361
SAINT QUENTIN	41 780	36 268	-5 512	18 195	25 319	7 124	59 975	61 587	1 612
TOTAL	2 209 574	2 308 143	98 569	489 450	683 222	193 772	2 699 024	2 991 365	292 341

Par ailleurs, *a posteriori*, STRATORIAL a recalculé les DGF que les communes auraient théoriquement perçues si les communes nouvelles n'avaient pas été créées. **Le cas du Dévoluy est extrêmement parlant, en 6 années de commune nouvelle la perte évitée est de 3,1 M€ pour les 4 ex communes.**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotation forfaitaire	AGNIERES-EN-DEVOLUY	278 139	270 212	249 600	214 799	178 957	143 115	123 582	120 018
	CLUSE	27 535	27 519	26 696	24 381	22 001	19 620	18 274	17 941
	SAINT-DISDIER	47 609	47 417	45 843	41 816	37 674	33 533	31 169	30 545
	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	602 474	591 566	560 572	511 401	460 565	409 728	384 965	385 727
	Commune nouvelle	955 757	1 127 303	1 126 279	1 059 541	1 086 238	990 298	982 713	982 151
	Ensemble des communes	955 757	936 714	882 711	792 398	699 197	605 997	557 991	554 230
	Ecart	0	190 589	243 568	267 143	387 041	384 301	424 722	427 921
	Ecart cumulé		190 589	434 157	701 301	1 088 342	1 472 643	1 897 366	2 325 286
DSR	AGNIERES-EN-DEVOLUY	87 936	92 235	95 411	104 542	110 813	118 805	121 332	123 570
	CLUSE	2 131	2 272	2 315	2 459	2 597	2 776	2 869	3 042
	SAINT-DISDIER	2 949	3 070	3 135	3 336	3 532	3 781	3 918	4 153
	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	206 068	216 738	225 386	247 608	264 008	284 716	294 726	304 153
	Commune nouvelle	299 085	299 086	311 109	347 167	407 704	561 901	600 977	636 741
	Ensemble des communes	299 085	314 314	326 247	357 945	380 950	410 078	422 845	434 917
	Ecart	0	-15 228	-15 138	-10 778	26 754	151 823	178 132	201 824
	Ecart cumulé		-15 228	-30 367	-41 145	-14 390	137 432	315 564	517 388
DNP	AGNIERES-EN-DEVOLUY	14 217	14 710	16 126	17 771	17 408	18 041	19 653	20 824
	CLUSE	0	0	0	0	0	0	0	0
	SAINT-DISDIER	1 730	1 994	2 302	2 670	3 088	3 398	3 796	3 880
	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	74 790	75 763	77 763	82 626	81 037	79 745	82 012	84 129
	Commune nouvelle	90 737	105 388	126 466	126 466	151 759	157 889	151 660	147 966
	Ensemble des communes	90 737	92 466	96 191	103 066	101 533	101 185	105 461	108 833
	Ecart	0	12 922	30 275	23 400	50 226	56 704	46 199	39 133
	Ecart cumulé		12 922	43 197	66 597	116 823	173 527	219 726	258 860
DGF	AGNIERES-EN-DEVOLUY	380 293	377 157	361 137	337 112	307 178	279 961	264 567	264 412
	CLUSE	29 666	29 790	29 011	26 841	24 598	22 397	21 144	20 983
	SAINT-DISDIER	52 288	52 481	51 280	47 821	44 294	40 712	38 883	38 577
	SAINT-ETIENNE-EN-DEVOLUY	883 332	884 066	863 721	841 635	805 610	774 190	761 703	774 008
	Commune nouvelle	1 345 579	1 531 777	1 563 854	1 533 174	1 645 701	1 710 088	1 735 350	1 766 858
	Ensemble des communes	1 345 579	1 343 494	1 305 149	1 253 409	1 181 680	1 117 260	1 086 297	1 097 980
	Ecart	0	188 283	258 705	279 765	464 021	592 828	649 053	668 878
	Ecart cumulé		188 283	446 988	726 753	1 190 774	1 783 603	2 432 656	3 101 534

Les calculs réalisés ci-dessous, présentant la synthèse pour l'ensemble des communes étudiées, s'appuient sur les données DGF de chacune des communes préexistantes sur la période d'étude (année de création de la commune nouvelle à 2019) en prenant pour étalon l'écart d'effort fiscal et de potentiel financier de l'année précédant celle de la création de la commune nouvelle.

	Montant perçu en commune nouvelle depuis la création jusqu'à aujourd'hui	Montant global qu'auraient perçu les anciennes communes depuis la création jusqu'à aujourd'hui	Surplus lié à la création de la commune nouvelle (en K€)
Châtel en Trièves (2017-2019)	226	144	82
Le Dévoluy (2013-2019)	11 487	8 385	3 102
Val de Briey (2017-2019)	5 469	4 638	831
Le Bas Ségala (2016-2019)	4 151	3 439	711
Terres-de-Caux (2017-2019)	2 936	2 532	404
Baugé en Anjou (2013-2019)	22 000	16 689	5 311

2.3.4 Les charges de fonctionnement : agrégation et ventilation par commune

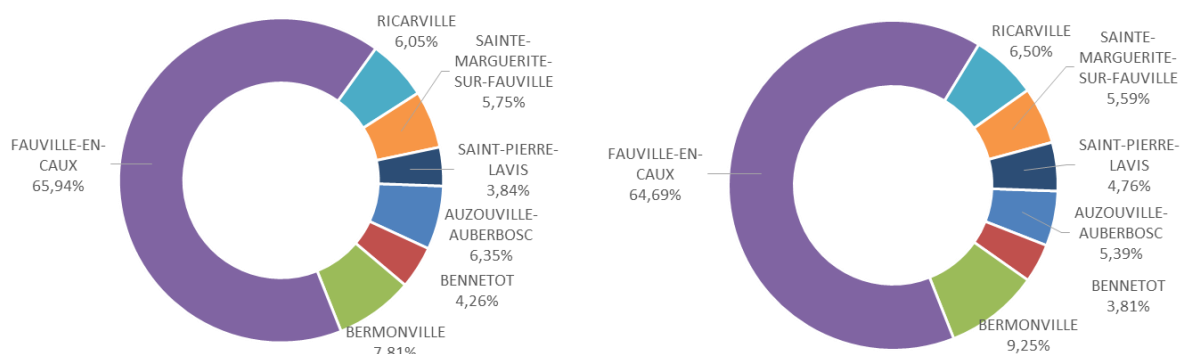
Selon la même approche que pour les produits, les charges sont appréhendées puis leur dynamique est comparée à celle des produits : cela permet de comprendre comment s'est structurée et à évoluer l'épargne brute.

L'exemple de Terres-de-Caux est résumé ci-dessous :

SYNTHESE						
en k€	Δmoy	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de fonctionnement	+1,2%	2 594	2 629	2 803	2 671	2 718
Charges à caractère général	+2,0%	905	928	1 013	905	979
Charges de personnel nettes des remboursements	+1,7%	1 171	1 193	1 283	1 236	1 253
Autres charges de gestion courante	+1,7%	375	397	416	387	400
FNGIR	-2,5%	78	72	70	74	70
Autres dépenses	-18,0%	10	5	3	25	4
Charges d'intérêts	-9,9%	56	49	50	44	37
Travaux en régie	n/a	0	-14	-31	0	-25

Le détail de chaque poste consolidé sur la période 2012-2016 est présenté pour chaque commune dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ENTRE 2012 ET 2016								
en k€	AUZOUVILLE-AUBERBOSC	BENNETOT	BERMONVILLE	FAUVILLE-EN-CAUX	RICARVILLE	SAINTE-MARGUERITE-SUR-FAUVILLE	SAINT-PIERRE-LAVIS	TOTAL
Charges de fonctionnement	-19	-8	47	36	19	20	29	124
Charges à caractère général	3	-3	29	23	6	10	5	74
Charges de personnel nettes des remboursements	-1	0	24	32	19	6	2	81
Autres charges de gestion courante	-17	-1	-4	17	-2	12	21	26
FNGIR	-4	0	0	0	-3	-1	-1	-8
Autres dépenses	0	0	-2	-4	0	0	0	-5
Charges d'intérêts	0	-3	0	-8	-2	-8	1	-19
Travaux en régie	0	0	0	-25	0	0	0	-25



Ce volet de l'étude, combiné à l'entretien avec les élus et la direction générale des services, est aussi l'occasion d'évoquer l'aspect organisationnel et le fonctionnement des collectivités avant et après la commune nouvelle. En effet, l'analyse des dépenses démontre généralement que les dépenses afférentes au fonctionnement des services (personnel et charges à caractère général) constituent les

principaux postes d'évolution des dépenses des communes. Mais elle permet également, si l'on considère par ailleurs l'inflation sur la période, de pointer les coûts masqués.

Ainsi, pour le **Bas-Ségala**, les dépenses réelles de fonctionnement ont très peu évolué sur le territoire. Elles sont relativement stables grâce notamment à l'engagement personnel important des élus dans les actions communales. Le recours aux entreprises est relativement faible. C'est *a contrario* un point à anticiper si la structuration et la mutualisation des services au sein de la commune nouvelle fait que le bénévolat des élus est remplacé par du travail salarié.

2.3.5 Le financement de l'investissement

L'investissement, clé de voûte de la capacité d'action locale, peut être financé selon 3 modalités : l'autofinancement de l'année et/ou constitué au fil des années précédentes (le fonds de roulement qui correspond aux excédents cumulés), l'emprunt et les subventions. Il est donc à corrélérer avec la dette (point 2.3.6) d'une part, mais également avec le contexte territorial et la dynamique de l'épargne brute (point 2.3.1) d'autre part. En lien avec le principe de « l'imbrication financière », l'impact négatif des facteurs externes est double, mais *in fine* au détriment de cette capacité à investir : l'épargne brute se réduit et donc la capacité d'autofinancement (ce qui va nécessiter plus d'emprunt et donc augmenter l'endettement), et le coût net de l'investissement augmente si le taux de subvention moyen des projets baisse. Ainsi, dès lors que l'investissement dans les équipements est l'une des composantes essentielles du projet politique de la commune nouvelle, l'étude de son financement devient déterminante.

Voici à titre d'exemple la synthèse consolidée du territoire constituant la commune nouvelle étendue de Baugé-en-Anjou au 1^{er} janvier 2016, qui permet de démontrer une situation financière tout à fait saine.

SYNTHESE						
en k€	moyenne	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'investissement	4 847	5 202	7 918	3 802	2 882	4 429
Dont dépenses d'équipement	4 839	5 201	7 916	3 787	2 872	4 419
Recettes d'investissement	2 380	1 359	6 358	996	1 703	1 485
Besoin de financement des investissements	2 466	3 843	1 560	2 807	1 179	2 944
Épargne brute	2 173	2 009	2 290	1 949	2 069	2 550
Variation de dette	286	946	-176	-199	-817	1 677
Variation du fonds de roulement	-7	-888	554	-1 057	73	1 283
Épargne nette	1 147	1 153	1 390	1 005	1 102	1 086
Emprunts nouveaux	1 312	1 801	723	745	150	3 141
Variation du fonds de roulement	-7	-888	554	-1 057	73	1 283
FdR au 31/12	3 340	3 123	3 677	2 827	2 896	4 177
En-cours de dette au 31/12	9 879	10 024	9 861	9 823	8 993	10 693
Ratio de capacité de désendettement	4,6	5,0	4,3	5,0	4,3	4,2
Taux d'épargne brute	22,4%	22,1%	23,7%	20,3%	21,3%	24,6%

À Baugé-en-Anjou, l'augmentation des emprunts nouveaux de la commune nouvelle correspond à une renégociation de l'ensemble des emprunts des communes fondatrices. La commune nouvelle a ainsi réduit son endettement et diminué le taux moyen et ainsi l'endettement par habitant.

Ainsi, si l'on ne considère que les recettes d'investissement de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou initiale, entre sa création et son extension, voici le résultat :

RECETTES D'INVESTISSEMENT HORS EMPRUNTS				
en k€	Moyenne	2013	2014	2015
FCTVA	353	366	480	213
Fiscalités et participations affectées à l'investissement	39	35	45	35
Subventions	408	220	401	604
Produits de cessions	95	43	165	77
Autres recettes	2	2	4	0
Autres emprunts	8	25	0	0
Recettes d'investissement hors emprunts	905	691	1 096	929

2.3.6 La dette

Les collectivités, afin de définir éventuellement les spécificités des territoires, la fonction des communes au sein d'un territoire et les enjeux du projet politique à venir pour la commune nouvelle, peuvent être comparées entre elles par des ratios comme la dépense d'équipement par habitant ou l'encours de dette. L'idée ici n'est pas de comparer directement les deux collectivités mais de montrer deux types de structures en matière de finances publiques (un territoire urbain et un territoire touristique).

RATIOS DE LA STRATE		
en € par habitant	2013	2014
Strate démographique	5000-10000	5000-10000
Catégorie et régime fiscal d'appartenance	FA	FA
Dépenses d'équipement/habitant	453	370
<i>Evolution</i>		-18,3%
En-cours de dette/habitant	1 116	1 095
<i>Evolution</i>		-1,9%

Si l'encours de dette par habitant d'une ville centre comme la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (avant son extension), qui compte alors une population INSEE totale de 6404 habitants est d'environ 1 100€ par habitant, voici la différence avec un territoire touristique comme le Dévoluy (les données sont issues de la consolidation des 4 communes constituant la commune nouvelle) :

RATIOS					
en € par habitant	Δmoy	2009	2010	2011	2012
En-cours de dette/habitant		8 780,86 €	8 440,38 €	11 485,13 €	12 542,13 €
<i>Evolution</i>	12,6%		-3,9%	36,1%	9,2%

L'encours de dette par habitant est alors plus de 10 fois supérieur, pour une commune d'à peine plus de 1000 habitants en population INSEE. Néanmoins, ramené à la population DGF, l'encours par habitant reste supérieur à celui de Baugé-en-Anjou, ce qui démontre la diversité des situations financières, en lien avec leurs contextes géographiques et économiques différenciés :

RATIOS					
en € par habitant	Δmoy	2009	2010	2011	2012
En-cours de dette/habitant INSEE		8 780,86 €	8 440,38 €	11 485,13 €	12 542,13 €
<i>Evolution</i>	12,6%		-3,9%	36,1%	9,2%
En-cours de dette/habitant DGF		2 824,80 €	2 002,55 €	2 626,38 €	2 811,95 €
<i>Evolution</i>	-0,2%		-29,1%	31,2%	7,1%

Cependant, le rapport est situé entre environ 2 à 2,5 (en fonction de l'évolution de l'immobilier touristique qui a une forte influence sur la population DGF de la commune du Dévoluy), d'où la nécessité absolue d'une approche globale du territoire permettant un recul critique sur les chiffres, ainsi qu'une analyse des spécificités des finances locales et des dynamiques territoriales, comme cela est nécessaire pour les communes touristiques supports de stations de sports d'hiver.

2.3.7 Les matrices SWOT commentées

2.3.7.1 Pourquoi une analyse SWOT ?

Le cabinet STRATORIAL met en avant l'intérêt de l'analyse SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats) ou AFOM (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces) au vu de l'enjeu que représente la création d'une commune nouvelle. Ainsi, cet outil est un outil d'analyse stratégique, à la fois de planification mais également d'évaluation. Il permet donc de répondre précisément aux besoins d'une évaluation des « plus-values » et des « moins-values » d'un projet de commune nouvelle.

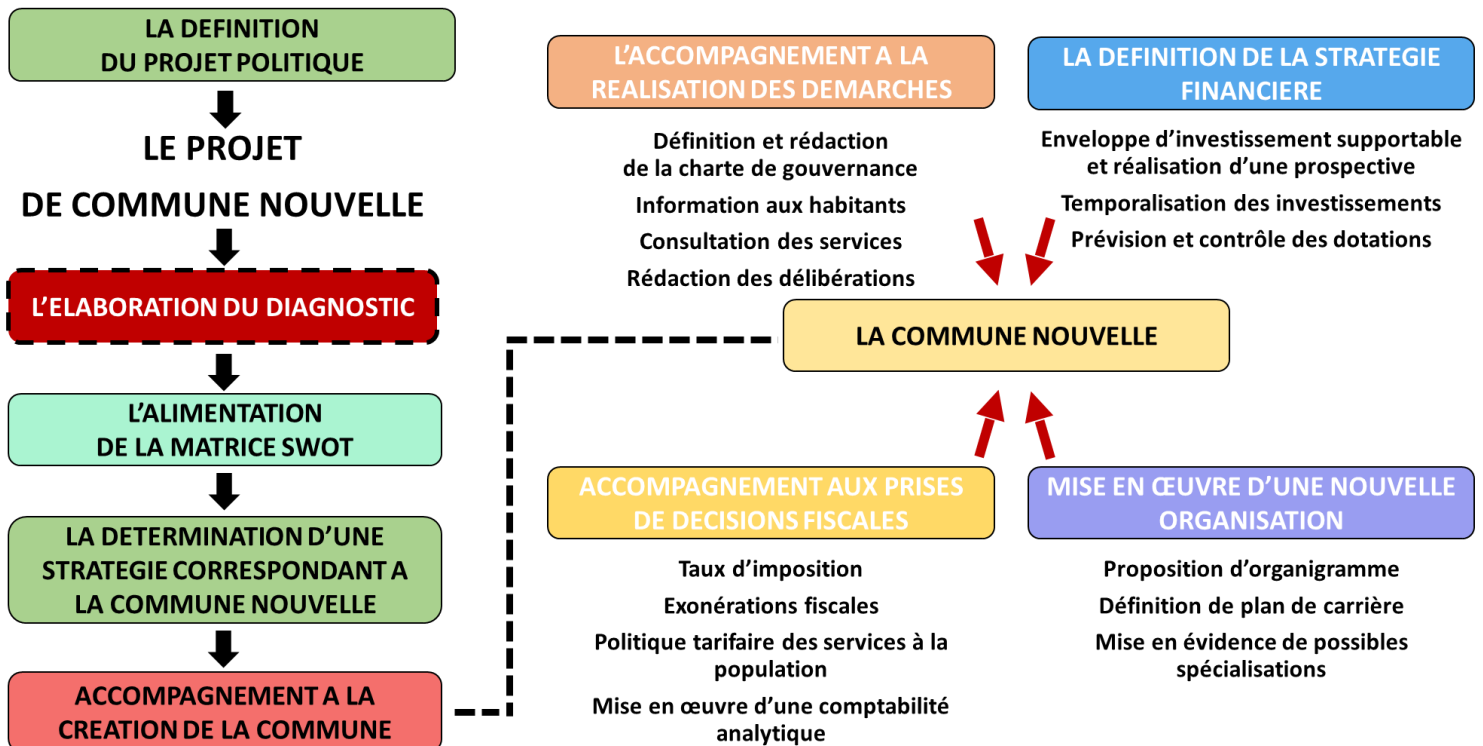
Le diagnostic réalisé a permis de mettre en avant la nécessité d'effectuer une analyse plurifactorielle avant de pouvoir partager le maximum d'aspects liés à la création de la commune nouvelle. L'analyse de l'état des lieux ne peut se limiter à quelques critères qui ne sont pas liés. Il est nécessaire de poursuivre un raisonnement sur l'ensemble du macro environnement de la commune. Les élus, y compris ceux qui connaissent depuis toujours leur territoire, découvrent ou redécouvrent des éléments essentiels lors de la présentation du diagnostic.

L'ensemble des éléments sert ensuite à alimenter la matrice SWOT et la prospective financière de la commune nouvelle.

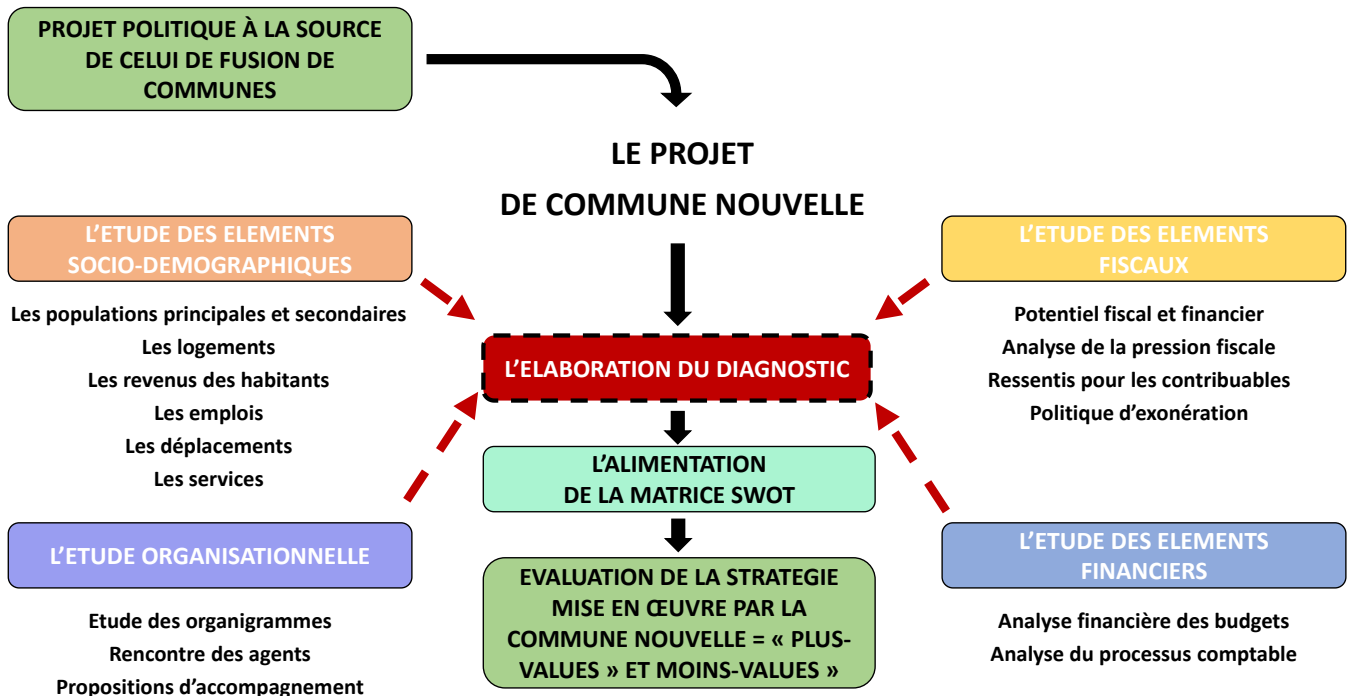
Cette phase 1 constitue ce portrait du territoire à travers l'étude des communes préexistantes, la phase 2 de l'étude étant elle précisément destinée à l'étude de la commune nouvelle *ex post*.

A travers l'étude des forces et des faiblesses d'un territoire (facteurs internes) avec celle des opportunités et des menaces des différentes échelles de son environnement (facteurs externes), l'outil s'applique donc autant à l'évaluation *ex ante* ou *ex post* :

- **évaluation *ex ante*** : à l'appui de l'ensemble des éléments socio-démographiques étudiés et de l'analyse financière réalisée, l'outil permet d'aider à la connaissance des caractéristiques internes et externes les plus marquées des communes préexistantes. Ces éléments alimentent ensuite la stratégie de développement de la commune nouvelle et aide dans la définition du projet politique.



- **évaluation *ex post*** : l’outil permet de vérifier la pertinence et la cohérence de la stratégie ou de l’action politique réalisée, et ainsi de définir les « plus-values » ou « moins-values » du projet de commune nouvelle.



Ainsi, cette méthodologie permet à la fois de répondre à la commande de la présente étude tout en définissant les clés pour « réussir sa fusion » et la création d’une commune nouvelle, pour reprendre le titre de l’ouvrage éponyme de Philippe PETIT auquel a participé le fondateur du cabinet STRATORIAL, Jean-Pierre COBLENTZ⁴.

Afin de l’explicitier au mieux, nous présenterons ci-après l’analyse par commune (2.3.7.2), puis la synthèse des Atouts, des Faiblesses, des Opportunités et des Menaces de l’ensemble des 6 communes par item (2.3.7.3). Cette double approche nous permettra, outre l’analyse des « plus-values » et des « moins-values » de faire ressortir 5 axes principaux ayant guidé l’action politique des élus au sein des communes étudiées, dès lors que la présente étude concerne une évaluation *ex post*. La phase 2 sera alors construite autour de ces 5 axes.

2.3.7.2 Les matrices SWOT de chacune des 6 communes étudiées

A l’issue du diagnostic socio-démographique, fiscal et financier (basé sur une analyse financière rétrospective de chacune des communes constituant la commune nouvelle sur les 5 dernières années précédant la création de la commune nouvelle), ainsi qu’après une phase d’entretiens semi-directifs avec les maires (et dans certains cas un ou plusieurs maires délégués) et leur direction générale des services, nous avons pu établir les matrices suivantes SWOT suivantes, pour chacune des communes :

⁴ PETIT P., GARDÈRE A., COBLENTZ J-P., DENIS B. et DUMAS G., 2015, « *Commune nouvelle : réussir sa fusion* », Territorial Editions

- Territoire constituant la commune nouvelle de **TERRES-DE-CAUX** :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Terres-de-Caux	Terres-de-Caux	Terres-de-Caux	Terres-de-Caux
<u>Indicateurs socio-démographiques</u>	Dynamisme de construction + mise en place d'un PLU à l'échelle de 6 communes permettant de retrouver une maîtrise du développement du bâti et cohérent entre les communes	Tendance au vieillissement de la population du territoire et plus spécifiquement de la commune de Fauville-en-Caux	Présence d'un axe de communication majeur (A29, avec échangeur autoroutier donnant accès à l'autoroute Le Havre-Amiens)	Carte scolaire : difficulté à maintenir un effectif suffisant dans chacune des écoles => Réponse : regroupement pédagogique intercommunal de 3 communes
<u>Diagnostic fiscal</u>	Hausse du dynamisme fiscal, tissu économique hétérogène permettant de palier à d'éventuelles fermetures	Pression fiscale plus importante sur la commune de Fauville-en-Caux, problématique de commune centre + activité économique (liée aux services) concentrée sur Fauville-en-Caux	Optimisation de la DSR via l'effort fiscal + garantie d'éligibilité à la part principale de la DNP	Faible marges de manœuvre en cas de réduction des recettes (DGF, attribution FPIC, participations des partenaires ...)
<u>Diagnostic financier</u>	Une évolution de la composition des ressources et charges maintenue au cours des 4 années précédant celle de la création de la commune nouvelle Faible niveau d'endettement et niveau de fonds de roulement important (dette nette du FDR négative)	Taux de rigidité des produits de 2/3 avec niveau de pression fiscale élevé et revenu des habitants hétérogène	Eligibilité au programme régional d'aide au bâti scolaire	Forte dépendance aux ressources externes (Etat, fonds de péréquation, partenaires) Taille démographique des communes et ampleur financière limitées pour assurer le portage de projets structurants Faible marges de manœuvre en cas de réduction des recettes (DGF, attribution FPIC, participations des partenaires ...)

- Territoire constituant la commune nouvelle de **BAUGÉ-EN-ANJOU** :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Baugé-en-Anjou	Baugé-en-Anjou	Baugé-en-Anjou	Baugé-en-Anjou
Indicateurs socio-démographiques	Une dynamique de population essentiellement sur la ville centre induisant une solidarité territoriale et financière du centre envers sa périphérie	Un nombre important de ménages avec des personnes seules et des familles monoparentales générant un besoin supplémentaire de constructions de logements sans augmentation de la population	Une population plutôt rajeunie créant l'opportunité de développer voire créer des services à destinations des familles, générant une dynamique territoriale positive => attractivité	De nombreux logements construits entre 1971 et 1990. Par conséquent, à long terme, une population vieillissante de plus en plus nombreuse
Diagnostic fiscal	Un effort fiscal de la ville centre dans la moyenne de la strate avant même la création de la commune nouvelle, malgré la concentration des services dans cette ville	Des communes rurales avec un potentiel financier par habitant relativement faible	Des bases fiscales à la croissance dynamique, plusieurs fois supérieures à la revalorisation forfaitaire annuelle, générant celle des produits de fonctionnement	Un effort fiscal atteignant des niveaux très importants dans des petites communes
Diagnostic financier	Une épargne brute agrégée qui augmente malgré la contribution au redressement des finances publiques.	Une concentration des services, des investissements sur Baugé	Un poids relatif des dotations de l'Etat dans le produit agrégé de fonctionnement (1/3 des RRF)	Une épargne nette négative présente ou à venir pour les communes rurales autour de Baugé

- Territoire constituant la commune nouvelle **LE BAS-SÉGALA** :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Le Bas-Ségala	Le Bas-Ségala	Le Bas-Ségala	Le Bas-Ségala
Indicateurs socio-démographiques	La population est essentiellement composée de familles d'agriculteurs, propriétaires de sa résidence principale, peu demandeuses de services publics, s'investissant de manière importante au service de tous (réalisation du déneigement)	Une population vieillissante, relativement stable, qui a tendance à s'éroder, avec un nombre important de personnes seules	Le développement d'une zone d'activités a permis de créer plusieurs emplois. Le tourisme à la ferme, encore balbutiant, permettrait de dynamiser le territoire.	La conservation des services publics actuels et le développement de nouveaux services sont nécessaires pour attirer et fixer une nouvelle population plus jeune
Diagnostic fiscal	Un effort fiscal très faible, des taux relativement homogènes sur les 3 communes	Des bases fiscales relativement faibles qui limitent les capacités d'action	Des marges de manœuvre importantes en matière fiscale grâce à des taux de fiscalité inférieurs à la moyenne de la strate	Une intégration dans une intercommunalité plus grande et éloignée risquerait de faire augmenter la fiscalité, sans que la population ne bénéficie des services
Diagnostic financier	Une volonté politique de limiter au maximum les dépenses publiques en mobilisant un très fort investissement des élus et des citoyens dans les actions menées par la collectivité	Une forte rigidité des recettes de fonctionnement	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 3 communes et la communauté de communes qui reste à mener	Une très forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat, représentant près de 57% des produits de fonctionnement en 2015

- Territoire constituant la commune nouvelle de **VAL-DE-BRIEY** :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Val-de-Briey	Val-de-Briey	Val-de-Briey	Val-de-Briey
Indicateurs socio-démographiques	Une dynamique de population portée par la ville centre, Briey, et Mancieulles, à moindre échelle. Un très faible nombre de résidences secondaires	Un nombre important de ménages constitués d'une personne et de familles monoparentales générant des besoins de services sociaux	La fixation d'une nouvelle population jeune à Briey a permis la création d'un groupe scolaire moderne permettant de mutualiser les moyens	Un exode rural et un vieillissement de la population à Mance
Diagnostic fiscal	Une dynamique économique portée par des zones d'activités attractives, notamment dues à la proximité du Luxembourg. Par conséquent, des bases fiscales dynamiques.	Une situation hétérogène, avec un potentiel financier par habitant plus que deux fois plus important à Briey que pour Mance et Mancieulles	Des marges de manœuvre fiscale possibles sur Mance, avec un effort fiscal inférieur à celui de la strate	Un effort fiscal déjà bien supérieur à la moyenne de la strate à Mancieulles, accompagné par un potentiel financier par habitant relativement faible
Diagnostic financier	Des bâtiments publics récents dont le loyer est supérieur à l'annuité d'emprunt, générant donc des revenus directs grâce à la stratégie d'investissement	Un impact important de la contribution au redressement des finances publiques, une forte rigidité des recettes	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 3 communes qui reste à mener	Une forte dépendance des recettes réelles de fonctionnement aux prélèvements sur recettes de l'Etat (42% des RRF)

- Territoire constituant la commune nouvelle de **CHÂTEL-EN-TRIÈVES** :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Châtel-en-Trièves	Châtel-en-Trièves	Châtel-en-Trièves	Châtel-en-Trièves
Indicateurs socio-démographiques	La population est renouvelée grâce aux nouveaux arrivants issus pour une bonne part de l'agglomération grenobloise, tant du point de vue de la « culture » que de l'âge (population plus jeune, familles)	Une « culture » différente entre une population rurale d'un côté et des néo-ruraux issus du phénomène de « migration d'agrément de l'autre »	La commune nouvelle est vue comme la condition pour reconfigurer le RPI, garder l'école en augmentant les effectifs et recréer une dynamique autour des services au public, par l'initiative combinée du privé et du public.	La fermeture de l'école de Cordéac, annoncée par les services de l'Education Nationale, aurait accéléré le déclin démographique. La mise en concurrence des centrales hydroélectriques du Drac, dont celle de Cordéac, constitue une menace aux yeux des élus (risque de perte de la concession par EDF au profit d'entreprises étrangères => risque de baisse de la population locale)
Diagnostic fiscal	Un effort fiscal homogène sur les deux communes et équivalent à celui moyen de la strate.	Des taux de fiscalité différents entre les deux communes ne facilitant pas la convergence des taux pour leur harmonisation => écueil potentiel sur un sujet sensible.	Un potentiel fiscal 2 fois supérieur à la moyenne de la strate, grâce à la présence du barrage de Cordéac	Forte dépendance à la taxe foncière d'EDF liée au barrage. Inquiétude liée à la privatisation du secteur de l'énergie et la mise en concurrence d'EDF pour le renouvellement des concessions du Drac (loi NOME) avec un risque de pression sur les élus locaux (par des multinationales) pour la baisse des taux de fiscalité
Diagnostic financier	Une volonté politique de limiter au maximum les dépenses publiques sur une commune mais peu de besoins, peu de moyens humains et financiers mais des besoins d'équipements et de services de l'autre => convergence des intérêts	Une forte rigidité des recettes de fonctionnement	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 2 communes et l'amélioration des conditions de travail du personnel (qui était isolé), ainsi que la mutualisation des investissements.	Une forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat. Dégradation importante des produits (en baisse de -2,4%/an) alors que les charges augmentent ce qui induit une division par 2 de l'épargne brute entre 2012 et 2016.

- Territoire constituant la commune nouvelle LE DÉVOLUY :

	FACTEURS INTERNES		FACTEURS EXTERNES	
	FORCES	FAIBLESSES	OPPORTUNITÉS	MENACES
	Le Dévoluy	Le Dévoluy	Le Dévoluy	Le Dévoluy
Indicateurs socio-démographiques	Le développement de projets touristiques à visée "4 saisons" peut, en théorie, fixer de nouveaux arrivants à l'année ou permettre à des jeunes de rester au pays travailler.	Les constructions sont d'abord du logement à destination du tourisme, peu de constructions pour les particuliers résidant à l'année sur le territoire.	Structure démographique peu différente de la moyenne nationale avec 60% dans la tranche d'âge d'être des actifs. Présence de nombreux travailleurs saisonniers l'hiver, qu'il faudrait sédentariser pour une petite partie pour redynamiser la démographie	Perte de population INSEE continue liée à la géographie du massif et ses difficultés d'accès (un seul accès en hiver, Veynes) et la difficulté d'y trouver un emploi non-saisonnier.
Diagnostic fiscal	Les capacités existantes en matière de constructions touristiques permettent d'envisager des hausses de recettes fiscales. Les stocks de foncier à vendre d'une des deux communes permettant l'investissement par des produits de cession, limitant le recours à l'emprunt.	Forte pression fiscale sur l'ensemble des communes liée au besoin de financement du tourisme ou d'équipements obligatoires mais dont le coût par habitant est très important à cause de la géographie du territoire (ex : réseaux d'eau potable). Pérennité du dynamisme fiscal liée au stock de terrains, en lien avec le modèle court-termiste de la résidence de tourisme	La mutualisation des moyens financiers entre les communes et l'ancienne CC du Dévoluy, qui se partageaient les investissements touristiques, peut dégager des marges de manœuvre financières.	Faible marges de manœuvre des deux communes touristiques vu leur niveau de dette et un potentiel financier limité pour les deux communes support de stations (Agnières et Saint-Etienne) alors que la pression fiscale est elle déjà très élevée. Dynamisme fiscal lié à des effets conjoncturels de lois facilitant l'investissement (effet positif à court-terme uniquement)
Diagnostic financier	Les investissements passés (centre sportif par exemple) et à venir (astronomie, centre aqualudique...) sur le prochain Programme Opérationnel FEDER POIA doivent permettre, par leurs apports indirects à l'économie du territoire, la diversification des activités et de la création d'emplois à l'année.	Des charges qui progressent plus vite que les recettes dans les communes, ainsi qu'un fort endettement sur les 5 dernières années car période de fort investissement grâce au PO FEDER POIA (politiques d'aides au massif alpin) => perspectives incertaines compte-tenu de la trajectoire financière (Saint-Etienne-en-Dévoluy tout particulièrement)	Taux de rigidité de 20% et perspectives de croissance des contributions directes vu le dynamisme des investissements en matière de tourisme.	L'activité économique se résume au tourisme et à l'agriculture donc très forte dépendance financière à l'activité ski alpin et vulnérabilité liée à l'exploitant des remontées mécaniques. Les communes ont déjà dû faire face aux conséquences de la faillite du groupe Transmontagne en 2007 (immobilier touristique)

2.3.7.3 Les matrices SWOT par item : Forces – Faiblesses – Opportunités – Menaces

Ces portraits de territoire ont notamment permis de faire ressortir, en synthèse, que la fusion des communes au sein de communes nouvelles avait pour enjeu, non pas de « faire plus avec moins », mais plutôt de réinvestir les marges de manœuvre effectivement dégagées d'une part dans l'humain, d'autre part dans les équipements, au service du renouveau de la capacité d'action locale. Telle est en tout cas la conclusion que nous tirons des 6 portraits de territoire effectués et de la phase d'entretien réalisée au cours de cette première phase. Le projet politique est au cœur des discours et des enjeux traités mais il reste un postulat commun aux 6 territoires : la commune nouvelle est un projet nouveau, qui dépasse la juxtaposition de ceux des communes regroupées ; le corollaire est qu'il est nécessaire à l'origine d'avoir des projets et une vision politique, faute de quoi la commune nouvelle n'émergerait pas.

Reste à définir dans quelle(s) direction(s) doit se construire le projet politique, et avec quelles ressources (en temps, humaines et financières) ? Si naturellement chaque commune nouvelle a ses propres spécificités, nous avons souhaité compiler chaque item afin de dégager ces grands axes puis, *in fine*, évaluer au regard de ceux-ci les « plus-values » ou « moins-values » de ces 6 projets menés à bien.

- Synthèse des **FORCES** (ou atouts) des 6 territoires de l'étude :

	FACTEURS INTERNES					
	FORCES					
	Terres-de-Caux	Baugé-en-Anjou	Le Bas-Ségala	Val-de-Briey	Châtel-en-Trièves	Le Dévoluy
<u>Indicateurs socio-démographiques</u>	Dynamisme de construction + mise en place d'un PLU à l'échelle de 6 communes permettant de retrouver une maîtrise du développement du bâti et cohérent entre les communes	Une dynamique de population essentiellement sur la ville centre induisant une solidarité territoriale et financière du centre envers sa périphérie	La population est essentiellement composée de familles d'agriculteurs, propriétaires de sa résidence principale, peu demandeuses de services publics, s'investissant de manière importante au service de tous (réalisation du déneigement)	Une dynamique de population portée par la ville centre, Briey, et Mancieulles, à moindre échelle. Un très faible nombre de résidences secondaires	La population est renouvelée grâce aux nouveaux arrivants issus pour une bonne part de l'agglomération grenobloise, tant du point de vue de la « culture » que de l'âge (population plus jeune, familles)	Le développement de projets touristiques à visée "4 saisons" peut, en théorie, fixer de nouveaux arrivants à l'année ou permettre à des jeunes de rester au pays travailler.
<u>Diagnostic fiscal</u>	Hausse du dynamisme fiscal, tissu économique hétérogène permettant de palier à d'éventuelles fermetures	Un effort fiscal de la ville centre dans la moyenne de la strate avant même la création de la commune nouvelle, malgré la concentration des services dans cette ville	Un effort fiscal très faible, des taux relativement homogènes sur les 3 communes	Une dynamique économique portée par des zones d'activités attractives, notamment dues à la proximité du Luxembourg. Par conséquent, des bases fiscales dynamiques.	Un effort fiscal homogène sur les deux communes et équivalent à celui moyen de la strate.	Les capacités existantes en matière de constructions touristiques permettent d'envisager des hausses de recettes fiscales. Les stocks de foncier à vendre d'une des deux communes permettant l'investissement par des produits de cession, limitant le recours à l'emprunt.
<u>Diagnostic financier</u>	Une évolution de la composition des ressources et charges maintenue au cours des 4 années précédant celle de la création de la commune nouvelle Faible niveau d'endettement et niveau de fonds de roulement important (dette nette du FDR négative)	Une épargne brute agrégée qui augmente malgré la contribution au redressement des finances publiques.	Une volonté politique de limiter au maximum les dépenses publiques en mobilisant un très fort investissement des élus et des citoyens dans les actions menées par la collectivité	Des bâtiments publics récents dont le loyer est supérieur à l'annuité d'emprunt, générant donc des revenus directs grâce à la stratégie d'investissement	Une volonté politique de limiter au maximum les dépenses publiques sur une commune mais peu de besoins, peu de moyens humains et financiers mais des besoins d'équipements et de services de l'autre => convergence des intérêts	Les investissements passés (centre sportif par exemple) et à venir (astronomie, centre aqualudique...) sur le prochain Programme Opérationnel FEDER POIA doivent permettre, par leurs apports indirects à l'économie du territoire, la diversification des activités et de la création d'emplois à l'année.

- Synthèse des **FAIBLESSES** des 6 territoires de l'étude :

	FACTEURS INTERNES					
	FAIBLESSES					
	Terres-de-Caux	Baugé-en-Anjou	Le Bas-Ségala	Val-de-Briey	Châtel-en-Trièves	Le Dévoluy
<u>Indicateurs socio-démographiques</u>	Tendance au vieillissement de la population du territoire et plus spécifiquement de la commune de Fauville-en-Caux	Un nombre important de ménages avec des personnes seules et des familles monoparentales générant un besoin supplémentaire de constructions de logements sans augmentation de la population	Une population vieillissante, relativement stable, qui a tendance à s'éroder, avec un nombre important de personnes seules	Un nombre important de ménages constitués d'une personne et de familles monoparentales générant des besoins de services sociaux	Une « culture » différente entre une population rurale d'un côté et des néo-ruraux issus du phénomène de « migration d'agrément de l'autre »	Les constructions sont d'abord du logement à destination du tourisme, peu de constructions pour les particuliers résidant à l'année sur le territoire.
<u>Diagnostic fiscal</u>	Pression fiscale plus importante sur la commune de Fauville-en-Caux, problématique de commune centre + activité économique (liée aux services) concentrée sur Fauville-en-Caux	Des communes rurales avec un potentiel financier par habitant relativement faible	Des bases fiscales relativement faibles qui limitent les capacités d'action	Une situation hétérogène, avec un potentiel financier par habitant plus que deux fois plus important à Briey que pour Mance et Mancieulles	Des taux de fiscalité différents entre les deux communes ne facilitant pas la convergence des taux pour leur harmonisation => écueil potentiel sur un sujet sensible.	Forte pression fiscale sur l'ensemble des communes liée au besoin de financement du tourisme ou d'équipements obligatoires mais dont le coût par habitant est très important à cause de la géographie du territoire (ex : réseaux d'eau potable). Pérennité du dynamisme fiscal liée au stock de terrains, en lien avec le modèle court-termiste de la résidence de tourisme
<u>Diagnostic financier</u>	Taux de rigidité des produits de 2/3 avec niveau de pression fiscale élevé et revenu des habitants hétérogène	Une concentration des services, des investissements sur Baugé	Une forte rigidité des recettes de fonctionnement	Un impact important de la contribution au redressement des finances publiques, une forte rigidité des recettes	Une forte rigidité des recettes de fonctionnement	Des charges qui progressent plus vite que les recettes dans les communes, ainsi qu'un fort endettement sur les 5 dernières années car période de fort investissement grâce au PO FEDER POIA (politiques d'aides au massif alpin) => perspectives incertaines compte-tenu de la trajectoire financière (Saint-Etienne-en-Dévoluy tout particulièrement)

- Synthèse des **OPPORTUNITÉS** des 6 territoires de l'étude :

	FACTEURS EXTERNES					
	OPPORTUNITÉS					
	Terres-de-Caux	Baugé-en-Anjou	Le Bas-Ségala	Val-de-Briey	Châtel-en-Trièves	Le Dévoluy
<u>Indicateurs socio-démographiques</u>	Présence d'un axe de communication majeur (A29, avec échangeur autoroutier donnant accès à l'autoroute Le Havre-Amiens)	Une population plutôt rajeunie créant l'opportunité de développer voire créer des services à destinations des familles, générant une dynamique territoriale positive => attractivité	Le développement d'une zone d'activités a permis de créer plusieurs emplois. Le tourisme à la ferme, encore balbutiant, permettrait de dynamiser le territoire.	La fixation d'une nouvelle population jeune à Briey a permis la création d'un groupe scolaire moderne permettant de mutualiser les moyens	La commune nouvelle est vue comme la condition pour reconfigurer le RPI, garder l'école en augmentant les effectifs et recréer une dynamique autour des services au public, par l'initiative combinée du privé et du public.	Structure démographique peu différente de la moyenne nationale avec 60% dans la tranche d'âge d'être des actifs. Présence de nombreux travailleurs saisonniers l'hiver, qu'il faudrait sédentariser pour une petite partie pour redynamiser la démographie
<u>Diagnostic fiscal</u>	Optimisation de la DSR via l'effort fiscal + garantie d'éligibilité à la part principale de la DNP	Des bases fiscales à la croissance dynamique, plusieurs fois supérieures à la revalorisation forfaitaire annuelle, générant celle des produits de fonctionnement	Des marges de manœuvre importantes en matière fiscale grâce à des taux de fiscalité inférieurs à la moyenne de la strate	Des marges de manœuvre fiscale possibles sur Mance, avec un effort fiscal inférieur à celui de la strate	Un potentiel fiscal 2 fois supérieur à la moyenne de la strate, grâce à la présence du barrage de Cordéac	La mutualisation des moyens financiers entre les communes et l'ancienne CC du Dévoluy, qui se partageaient les investissements touristiques, peut dégager des marges de manœuvre financières.
<u>Diagnostic financier</u>	Eligibilité au programme régional d'aide au bâti scolaire	Un poids relatif des dotations de l'Etat dans le produit agrégé de fonctionnement (1/3 des RRF)	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 3 communes et la communauté de communes qui reste à mener	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 3 communes qui reste à mener	Une rationalisation des dépenses mutualisables entre les 2 communes et l'amélioration des conditions de travail du personnel (qui était isolé), ainsi que la mutualisation des investissements.	Taux de rigidité de 20% et perspectives de croissance des contributions directes vu le dynamisme des investissements en matière de tourisme.

- Synthèse des **MENACES** des 6 territoires de l'étude :

	FACTEURS EXTERNES					
	MENACES					
	Terres-de-Caux	Baugé-en-Anjou	Le Bas-Ségala	Val-de-Briey	Châtel-en-Trièves	Le Dévoluy
<u>Indicateurs socio-démographiques</u>	Carte scolaire : difficulté à maintenir un effectif suffisant dans chacune des écoles => Réponse : regroupement pédagogique intercommunal de 3 communes	De nombreux logements construits entre 1971 et 1990. Par conséquent, à long terme, une population vieillissante de plus en plus nombreuse	La conservation des services publics actuels et le développement de nouveaux services sont nécessaires pour attirer et fixer une nouvelle population plus jeune	Un exode rural et un vieillissement de la population à Mance	La fermeture de l'école de Cordéac, annoncée par les services de l'Éducation Nationale, aurait accéléré le déclin démographique. La mise en concurrence des centrales hydroélectriques du Drac, dont celle de Cordéac, constitue une menace aux yeux des élus (risque de perte de la concession par EDF au profit d'entreprises étrangères => risque de baisse de la population locale)	Perte de population INSEE continue liée à la géographie du massif et ses difficultés d'accès (un seul accès en hiver, Veynes) et la difficulté d'y trouver un emploi non-saisonnier.
<u>Diagnostic fiscal</u>	Faible marges de manœuvre en cas de réduction des recettes (DGF, attribution FPIC, participations des partenaires ...)	Un effort fiscal atteignant des niveaux très importants dans des petites communes	Une intégration dans une intercommunalité plus grande et éloignée risquerait de faire augmenter la fiscalité, sans que la population ne bénéficie des services	Un effort fiscal déjà bien supérieur à la moyenne de la strate à Manciennes, accompagné par un potentiel financier par habitant relativement faible	Forte dépendance à la taxe foncière d'EDF liée au barrage. Inquiétude liée à la privatisation du secteur de l'énergie et la mise en concurrence d'EDF pour le renouvellement des concessions du Drac (loi NOME) avec un risque de pression sur les élus locaux (par des multinationales) pour la baisse des taux de fiscalité	Faible marges de manœuvre des deux communes touristiques vu leur niveau de dette et un potentiel financier limité pour les deux communes support de stations (Agnières et Saint-Etienne) alors que la pression fiscale est elle déjà très élevée. Dynamisme fiscal lié à des effets conjoncturels de lois facilitant l'investissement (effet positif à court-terme uniquement => "lits froids")
<u>Diagnostic financier</u>	Forte dépendance aux ressources externes (Etat, fonds de péréquation, partenaires) Taille démographique des communes et ampleur financière limitées pour assurer le portage de projets structurants Faible marges de manœuvre en cas de réduction des recettes (DGF, attribution FPIC, participations des partenaires ...)	Une épargne nette négative présente ou à venir pour les communes rurales autour de Baugé	Une très forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat, représentant près de 57% des produits de fonctionnement en 2015	Une forte dépendance des recettes réelles de fonctionnement aux prélèvements sur recettes de l'Etat (42% des RRF)	Une forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat. Dégradation importante des produits (en baisse de -2,4%/an) alors que les charges augmentent ce qui induit une division par 2 de l'épargne brute entre 2012 et 2016.	L'activité économique se résume au tourisme et à l'agriculture donc très forte dépendance financière à l'activité ski alpin et vulnérabilité liée à l'exploitant des remontées mécaniques. Les communes ont déjà dû faire face aux conséquences de la faillite du groupe Transmontagne en 2007 (immobilier touristique)

3 / PHASE 2 : LA COMMUNE NOUVELLE, UN OUTIL AU SERVICE DU RENOUVEAU DE LA CAPACITE D'ACTION LOCALE

La mise en commun des 6 matrices SWOT des territoires, croisées avec les synthèses des forces (ou atouts), faiblesses, opportunités et menaces, permet de faire ressortir 5 axes principaux ayant guidé l'action politique des élus au sein des communes étudiées :

- l'amélioration, le développement et la création de services à la population ;
- une refonte de l'organisation interne de la collectivité et des conditions de travail ;
- le développement et le renforcement des dynamiques territoriales : école, tourisme, économie ;
- un poids politique accru dans l'intercommunalité ;
- le dégagement d'une capacité d'action locale supplémentaire.

C'est au prisme de ces 5 axes que l'étude évaluera les « plus-values » ou « moins-values » desdits projets.

3.1.1 L'amélioration, le développement et la création de services à la population

La création de chacune des communes nouvelles a permis l'amélioration de la qualité et du niveau du service public rendu aux usagers. Cela s'est traduit par une harmonisation sur la base du niveau de service le plus élevé préexistant, et via la mutualisation des moyens techniques et en personnel, même si cela se traduit éventuellement (mais pas systématiquement) par la réduction du nombre de lieux d'accueil.

A **Val-de-Briey**, la commune nouvelle a permis la mise en place d'une ATSEM par école maternelle sur les communes déléguées de Mance et Mancieulles.

A **Baugé-en-Anjou**, la commune nouvelle a permis le fort développement de l'encadrement dans les écoles de l'ensemble du territoire.

En effet, dans de nombreux cas, le taux d'encadrement des garderies périscolaires du matin et du soir des petites communes rurales était insuffisant et se situait à environ 1 encadrant pour 20 enfants. La commune nouvelle a donné les moyens de réduire considérablement ce taux d'encadrement, améliorant ainsi la sécurité des enfants au quotidien dans l'ensemble des écoles du territoire de l'ancien communauté de communes du pays de Baugé. De plus, le personnel de ces garderies ne disposait pas forcément des qualifications nécessaires (BAFA, CAP Petite enfance). Désormais, alors que seul Baugé employait une ATSEM par classe, c'est l'ensemble des 13 classes maternelles et des 3 classes de grande section/CP du territoire qui dispose d'une ATSEM dédiée.

Du point de vue organisationnel, l'ensemble des agents du service périscolaire est désormais encadré et soutenu par une direction unique au sein de la commune nouvelle.

Sur le territoire, il existe aujourd'hui 10 écoles publiques, ainsi que des écoles privées. Après certaines oppositions à la contribution des communes au fonctionnement des écoles privées, la commune nouvelle a permis de créer un consensus pour une participation s'élevant aujourd'hui à 170 K€ annuels.

La commune nouvelle a également permis une mise à niveau des équipements sportifs et de loisirs du territoire, dont l'entretien était insuffisant. Par exemple, un gymnase construit en 1972 a fait l'objet d'une importante rénovation. De même, la halte-garderie, dont l'entretien était délicat à assurer, a été remise au niveau des standards actuels.

A **Châtel-en-Trièves**, le facteur ayant déclenché le projet de création de la commune nouvelle fut de sauver l'école de Cordéac, ce qui a été réussi. Il est aujourd'hui envisagé de transférer une seconde classe du bourg-centre au village ainsi que de créer sur place un service de cantine (aujourd'hui, les repas sont préparés par un prestataire de service) qui bénéficierait également aux personnes âgées de la commune. Le renouveau du point de vue des services a également incité et permis d'accueillir 2 kinés, alors qu'il n'y en avait pas dans cette commune rurale.

Pour le **Dévoluy**, la commune nouvelle a permis l'harmonisation de chaque service sur le meilleur niveau de service préexistant dans une logique de massif, exprimant la solidarité des deux communes support de stations de ski avec les deux communes rurales et anciennement plus limitées du point de vue de leurs ressources financières. La commune nouvelle a permis la redynamisation de la station de sports d'hiver de la Joue du Loup avec la création du pôle de santé. Elle a permis le développement du centre sportif sur l'ancienne commune de Saint-Etienne : celui-ci, construit l'année de l'élaboration du projet de la commune nouvelle, permet l'attractivité touristique mais aussi de nouvelles activités sur place pour la population. Il en est de même pour le centre aquatique O'dycéa qui a ouvert le 29 juillet 2019 et qui constituait le projet du mandat 2014-2020 : les nouveaux services touristiques profitent à l'année à la population, qui n'a plus besoin d'aller dans la vallée pour y trouver de nombreuses activités sportives ou différents services. La complémentarité des offres aux touristes et à la population constitue un enjeu essentiel d'attractivité pour enrayer la perte de population permanente pour le territoire, comme au sein des programmes opérationnels déclinant la politique du massif des Alpes.

Ainsi, si la commune nouvelle a parfois été présentée comme une opportunité pour réduire les dépenses de fonctionnement ou comme un éloignement de l'échelon de proximité, les 6 exemples ici étudiés font au contraire ressortir une amélioration, un développement voire la création de services à la population grâce à la commune nouvelle. Généralement, pour ces 6 exemples, le niveau de services a, *a minima*, été aligné pour chaque service sur le plus haut niveau préexistant parmi les communes ayant fusionné. Le nouveau cadre financier permet aux collectivités d'assumer de ce point de vue l'augmentation du coût en parallèle des mutualisations et économies effectuées, réelles, sans pour autant être directement traduites par une amélioration de la situation budgétaire. Si certaines communes ont pris le parti d'optimiser leurs services existants tout en offrant de nouveaux et améliorer leur situation financière, d'autres ont profité de l'ensemble des gains obtenus pour les réinvestir dans le développement de services afin de redynamiser leur territoire.

3.1.2 Une refonte de l'organisation interne de la collectivité et des conditions de travail

La création d'une commune nouvelle impacte la manière de rendre les services au public en renforçant les services support (*ex* : RH, finances...) et en accentuant leur spécialisation, en améliorant les conditions matérielles et humaines du travail (y compris en rompant l'isolement des personnels ou en réalisant par des agents des tâches techniques auparavant exécutées par les élus), même si la mobilité géographique et la construction de nouvelles équipes induite est parfois perçue et vécue comme une contrainte.

A **Val-de-Briey**, la commune nouvelle a permis de mener une politique de titularisation des contractuels, de créer une direction des ressources humaines et un poste de directeur jeunesse.

A **Baugé-en-Anjou**, la commune nouvelle a permis de spécialiser certains agents et de les faire gagner en compétences. Certains départs en retraite ont été l'occasion de mettre en cohérence les grades et les fonctions assumées. La commune nouvelle a permis de spécialiser certains agents et de les faire gagner en compétences. Certains départs en retraite ont été l'occasion de mettre en cohérence les grades et les fonctions assumées. Ainsi, le réseau des secrétaires de proximité est passé de 15 à 8 agents. Cependant, en parallèle, la volonté politique a été de mettre en œuvre le RIFSEEP avec un coût supplémentaire de 120 K€ alors qu'il aurait été possible de le réaliser *a minima* (sans hausse), parce que les finances de la commune nouvelle étendue dégageaient des marges de manœuvres accrues.

Pour le **Bas-Ségala**, la commune nouvelle a permis de créer des synergies entre les agents s'occupant des écoles des 3 communes déléguées, qui se remplacent désormais en cas d'absence, permettant ainsi la capacité à assurer la continuité du service public.

Pour le **Dévoluy**, la commune nouvelle a permis l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires sur 2 ans car il y avait de grosses différences entre les « petites » communes et les 2 communes touristiques supports de stations de ski alpin notamment. Le choix a été effectué dès 2014, à peine plus d'un après la création de la commune nouvelle et à l'occasion du nouveau mandat, de fermer les mairies déléguées et de centraliser en un seul lieu chaque service, tout en spécialisant le personnel. Ainsi, par exemple, la commune nouvelle a-t-elle permis la création d'un service instructeur des autorisations d'urbanisme, ce qui constitue un enjeu de premier ordre dans les territoires touristiques. Cependant, la culture des villages, extrêmement marquée dans les territoires ruraux et montagnards, a occasionné des difficultés pour le personnel, liées à la nécessité de ne plus travailler « dans » et pour « son village » : cela a occasionné différentes absences de plus ou moins longue durée, dont une est devenue définitive, preuve que l'exercice des missions de service public à une nouvelle échelle est un écueil psychologique à surmonter (même si les agents ont exprimé un accord total pour la mission proposée).

A **Châtel-en-Trièves**, la commune nouvelle a permis de rompre l'isolement des personnels, ce qui a transformé et amélioré de manière très importante le bien-être au travail. Ce fût également un moyen d'attirer une secrétaire générale, ce que l'une des deux communes isolées n'aurait pas réussi. Enfin, le travail en équipe s'est développé dans les services techniques et la mutualisation des moyens humains et techniques a permis d'assurer la continuité du service public tout en réalisant des économies (et un gain dans la qualité de la réalisation) grâce à la limitation de la sous-traitance de prestations de services à des entreprises.

A **Terres-de-Caux**, la commune nouvelle souhaite maintenir les mairies déléguées et les permanences, même si elles sont peu fréquentées de par la fonction de bourg-centre de l'ex commune de Fauville-en-Caux ; le siège de la commune nouvelle est géographiquement situé au cœur du pôle de services à la population et de commerces. Elle a également permis d'harmoniser les régimes indemnitaires par le haut.

L'acceptation du projet de commune nouvelle par le personnel des collectivités territoriales est apparue comme un facteur clé de la réussite des projets, ces personnels étant par ailleurs des « prescripteurs » et des « relais » au niveau de la population : ils sont consultés et leur avis compte, tout particulièrement dans les communes rurales. Globalement, les 6 projets apparaissent comme bénéfiques du point de vue des ressources humaines : amélioration des rémunérations dans un contexte de gel du point d'indice des fonctionnaires par les gouvernements successifs, amélioration des conditions de travail notamment par la rupture de l'isolement, création d'une intelligence et d'une compétence collectives, montée en compétence et spécialisation des agents, ou internalisation à l'échelon communal de nouveaux services clés comme l'urbanisme.

Cependant, les principales « faiblesses » desdits projets sont liées à des facteurs culturels et à l'éloignement éventuel de la distance domicile-travail, points qu'il s'agit d'appréhender davantage que cela a pu être fait d'après les élus comme les directions générales des services, tant il est sensible.

3.1.3 Le développement et le renforcement des dynamiques territoriales : école, tourisme, économie

Le projet politique en matière de développement territorial, autour de thématiques comme la compétence scolaire, économie ou tourisme notamment est une constante. Dans les 6 cas étudiés, l'aspect financier est un « bonus » qui n'a pas été la motivation principale du projet, tout particulièrement dans le cas des deux communes créées avant la loi visant à améliorer le régime de la commune nouvelle (Pélissard / Pires-Beaune en 2015).

Les projets de Baugé-en-Anjou et du Dévoluy ont pour moteur la capacité d'action locale et le développement de l'attractivité territoriale via l'investissement dans les services à la population et les infrastructures sportives et touristiques. Portés sur le développement et initiés en 2011 pour une création effective au 1^{er} janvier 2013, ils visaient dès l'origine au développement et au renforcement des dynamiques territoriales alors qu'aucun bonus financier n'existait comme motivation.

A **Val-de-Briey**, la commune nouvelle a permis de porter la création d'un « tiers lieu » (lieu de travail situé hors du domicile et de l'entreprise, dit « coworking ») grâce à l'obtention d'une subvention importante de la DRAC (30% soit, 1,3 M€ sur 3,9M€).

A **Baugé-en-Anjou**, la commune nouvelle a permis de renforcer la proximité avec les habitants avec la réintégration de la compétence enfance/jeunesse aux communes, alors qu'elle avait été transférée à l'intercommunalité. Cette dernière, de 36 200 habitants, porte la politique de développement économique et touristique, essentielle pour Baugé-en-Anjou compte tenu de sa richesse patrimoniale et culturelle.

Pour le **Bas-Ségala**, la commune nouvelle a permis de développer l'attractivité du territoire en créant un bureau d'information touristique dans chacune des communes déléguées, permettant ainsi d'apporter l'information au plus près des lieux touristiques.

Concernant l'école, même si la communauté de communes disposait de la compétence scolaire, l'organisation des agents était très sectorisée : chacun était affecté à une école. Comme la commune nouvelle a absorbé la communauté de communes, celle-ci est devenue membre d'une intercommunalité plus large. Or, les autres communautés de communes ne disposaient pas de la compétence scolaire et ne souhaitaient pas qu'elle soit une compétence intercommunale. Par conséquent, c'est désormais la commune nouvelle qui est en charge des deux écoles du territoire et les agents se remplacent d'eux-mêmes d'une école à l'autre.

A **Châtel-en-Trièves**, la commune nouvelle a permis de sauver l'école et de lancer une dynamique de revitalisation du village par l'arrivée effective de nouveaux services à la population depuis 2017 (kinés, épicerie, bistrot de pays), tout en lançant de nouvelles réflexions en matière de projets d'équipements touristiques (passerelle himalayenne, itinéraires vélos, pédestres et équestres).

Pour le **Dévoluy**, la commune nouvelle a permis de développer un centre sportif, de construire un centre aquatique et de maintenir la station de ski après le départ du délégataire exploitant le domaine skiable alpin, tout en replaçant la commune au cœur de la gouvernance.

A **Terres-de-Caux**, la commune nouvelle a permis de faire émerger les 3 projets d'investissement de Fauville-en-Caux (dont une école et une nouvelle gendarmerie), qui

correspondaient à des charges de centralité. Les élus ont souhaité que tous les enfants de Terres-de-Caux soient scolarisés dans les écoles de la commune nouvelle. Tous les élèves de maternelle sont regroupés au sein d'une même école dans la commune déléguée de Fauville-en-Caux ; les élèves scolarisés du CP au CM2 sont répartis dans deux écoles se situant dans les communes déléguées de Fauville-en-Caux et de Ricarville depuis septembre 2019 (la carte scolaire a acté une fermeture de classe unique dans la commune déléguée de Bermonville à la même date). Actuellement, des dérogations de droit perdurent pour les élèves qui étaient scolarisés dans les RPI historiques autour de Terres-de-Caux. Les élus ont accepté toutes les dérogations de droit et ont étudié au cas par cas les autres demandes.

Qu'ils soient la source même du projet de commune nouvelle ou l'un de ses objectifs prioritaires, le développement et le renforcement des dynamiques territoriales constituent une constante des 6 projets, en lien avec la capacité d'action locale.

Si l'une des « difficultés » de la commune nouvelle est la réduction du nombre de dossiers de demandes de subventions (règle des 2 dossiers par commune pour un fonds), elle est compensée par la capacité grandement améliorée de la commune nouvelle à être attractive pour les financeurs, dans le cadre de la compétition entre les territoires.

3.1.4 Un poids politique accru dans l'intercommunalité

Le contexte d'augmentation de la taille du périmètre intercommunal, qu'il résulte de l'obligation de fusionner avec un EPCI à défaut de respect des seuils de population définis par la loi NOTRe ou du SDCI, est une motivation importante, parfois à l'origine de la création d'une commune nouvelle. Peser politiquement dans l'intercommunalité à travers l'octroi davantage de sièges, de postes de président ou de vice-président, mais également dans la redéfinition puis la mise en œuvre des (nouvelles) compétences déléguées aux intercommunalités est une motivation partagée par les élus des communes étudiées.

A **Val-de-Briey**, la commune nouvelle dispose de 9 sièges sur un total de 74. Le 1^{er} adjoint de Val de Briey, maire délégué de Mancieulles, est 2^e vice-président de la communauté de communes. La commune nouvelle a repris l'ensemble des compétences facultatives exercées par l'ancienne communauté de communes : entretien de l'éclairage public, portage de repas à domicile, transport à la demande, gestion d'une salle culturelle, jardin extraordinaire et espace numérique.

A **Baugé-en-Anjou**, la commune nouvelle dispose de 12 sièges sur un total de 44. Le maire de la commune nouvelle est le président de la communauté de communes. Par ailleurs, 2 vice-présidents de l'intercommunalité sont également issus de la commune nouvelle et son président / maire est également vice-président du département. Le contexte de l'intercommunalité est particulier en Anjou puisqu'au sein de la communauté de communes, il existe d'autres communes nouvelles. Avec celles-ci, le nombre de communes du périmètre est passé de 35 à 7. Les compétences de la communauté sont surtout concentrées sur l'aménagement, le développement économique, le tourisme, la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que l'école de musique. En revanche, les communes ont conservé la responsabilité du Plan Local d'Urbanisme, et surtout l'ensemble des services à la population.

Au **Bas-Ségala**, la commune nouvelle dispose de 7 sièges sur un total de 23 dans la communauté de communes Aveyron Bas Ségala Viaur. Le maire de la commune nouvelle est le président de la communauté de communes. La commune nouvelle est composée des communes d'une ancienne communauté de communes dont les compétences étaient les suivantes : l'entretien du tiers des routes communales, la gestion de deux écoles, l'aménagement et l'entretien d'une zone d'activité économique, les déchets. La création de la commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016 a permis le rassemblement de l'ensemble des moyens et des compétences de la communauté de communes et des communes en une seule entité. Au cours de cette année 2016, la commune nouvelle n'a appartenu à

aucun EPCI. Au 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des anciennes compétences intercommunales ont été transférées à la communauté de communes Aveyron Bas Ségala Viaur à laquelle la commune nouvelle appartient désormais, à la seule exception de la gestion des écoles. De plus, c'est désormais la totalité des routes qui sont entretenues par la communauté de communes.

A **Terres-de-Caux**, la commune nouvelle a été créée dans l'optique de la disparition de la communauté de communes Cœur de Caux et son absorption par la communauté d'agglomération Caux Vallée de Seine, pour en devenir la 5^{ème} collectivité du point de vue du poids démographique. Une maire déléguée est vice-présidente de l'agglomération.

A **Châtel-en-Trièves**, l'intercommunalité n'a pas pesé dans le processus de création de la commune nouvelle mais son maire était déjà vice-président en charge des finances.

Au **Dévoluy**, la commune nouvelle a été créée le 1^{er} janvier 2013 au vu de la disparition programmée de la communauté de communes du Dévoluy au 1^{er} janvier 2014 (à cause du seuil des 5 000 habitants). Anticipée d'une année avant la fusion des intercommunalités, la création de la commune nouvelle a été réalisée notamment dans l'esprit de peser politiquement sur l'intercommunalité rassemblant la vallée et son massif en périphérie : ainsi, avec 3 fois moins d'habitants que le bourg-centre de Veynes, la commune nouvelle produit 3 fois plus de richesse fiscale pour l'intercommunalité que celui-ci. Ainsi, le maire de la commune nouvelle est-il devenu président de la communauté de communes Buëch-Dévoluy 3 mois après l'avoir intégrée en mars 2014, puis par ailleurs président du département des Hautes-Alpes.

En conclusion, Qu'il soit une composante essentielle dans la genèse du projet ou une conséquence, le poids politique de la commune nouvelle renvoie à la recherche de l'affirmation du fait communal au regard de l'accroissement du périmètre géographique des intercommunalités. Le poids d'une commune nouvelle est alors potentiellement à triple titre : il s'exprime par la contribution de la commune nouvelle à la richesse du territoire et donc à son poids politique, par son apport du point de vue des recettes fiscales de l'intercommunalité et par sa population donc par son nombre de représentants dans les conseils des EPCI. La moins-value, ou tout du moins le reproche qui est fait aux communes nouvelles est leur politisation croissante.

Néanmoins, il convient de tempérer ce reproche par le fait que si les fonctions occupées croissent éventuellement avec la commune nouvelle, les élus concernés avaient déjà, avant la création de la commune nouvelle, une carrière politique et une connaissance confirmée des enjeux et des interactions des collectivités avec leur environnement. Par ailleurs, les postes auxquels certains accèdent corroborent un état de fait, qui est la capacité à avoir un leader politique pour porter le projet de création d'une commune nouvelle, capacité de gouvernance concrétisée par les nominations ultérieures tout particulièrement : les hommes grandissent avec le territoire et les responsabilités afférentes.

3.1.5 Le dégageant d'une capacité d'action locale supplémentaire

L'étude a mis en évidence que la quasi-totalité des communes du panel était concernée par des tensions financières de leur section de fonctionnement. Toutes n'auraient pas pu rester en l'état sur la période qui vient de s'écouler. Au-delà, comme nous avons pu le souligner, outre la situation propre de la commune, le maintien de cette situation « en tant que commune seule » aurait conduit à des difficultés certaines au plan économique, touristique qui se seraient traduites par des effets négatifs.

La création de la commune nouvelle a permis de retourner la tendance observée au cours des dernières années et ainsi éloigner la contrainte de recourir, en dernier ressort, au relèvement des taux

d'imposition des taxes locales grâce aux économies réalisées suite à la mutualisation des moyens et à l'absence d'écèlement de la DGF découlant de l'application du pacte de stabilité de la DGF. Ce dernier mécanisme a permis aux communes nouvelles de bénéficier durant les trois premières années suivant leur création d'un maintien de leurs dotations de péréquation, de ne pas subir d'écèlement de leur dotation forfaitaire et, le cas échéant, de bénéficier d'une majoration de 5% de celle-ci la première année (cf point 2.3.2).

C'est ainsi que les communes du panel étudié ont bénéficié de ces surplus pour absorber les surcoûts d'amorçage de la création d'une commune nouvelle et investir, tant sur les moyens humains que sur des équipements et services. Au **Bas-Ségala**, ce surcoût d'amorçage a par exemple été l'installation d'une mise en réseau informatique des trois secrétariats des communes déléguées afin que l'ensemble des agents puisse travailler facilement en collaboration.

Le dégagement de marges de manœuvre ne s'est pas fait au détriment des contribuables qu'ils soient résidents principaux ou secondaires. Les communes ont limité les effets sur ces derniers aux seules conséquences qui découlent de l'uniformisation des taux et abattements. Au contraire, à **Val-de-Briey**, l'abattement à la base en faveur des personnes handicapées ou invalides a été élargi de la seule commune de Briey à l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle.

Par conséquent, le dégagement de nouvelles marges de manœuvre avec la création de la commune nouvelle a ainsi permis :

- A **Val-de-Briey**, de démultiplier les investissements dans les écoles et l'achat de matériel technique, ainsi que de réaliser des projets qui n'auraient pu aboutir comme la requalification de la traversée de Mance.

- A **Baugé-en-Anjou**, la réalisation d'importantes rénovations de toitures et de mise aux normes de bâtiments publics (notamment les salles polyvalentes). Grâce à la spécialisation des compétences, la création de la commune nouvelle a également permis le remboursement anticipé d'emprunts contractés par de plus petites communes à des taux très élevés (jusqu'à 6% d'intérêts). Le taux d'intérêts moyen de la dette de la commune nouvelle est désormais de 1,32%.

- Au **Bas-Ségala**, la revalorisation des centres bourgs, la rénovation et la mise en location de bâtisses afin d'améliorer l'attractivité du territoire.

- Au **Dévoluy**, la réalisation des investissements que les communes seules étaient incapables de faire (réseau d'eau de Saint-Disdier, centre aqualudique, petit patrimoine, capitalisation de la SEM gérant le domaine skiable relié et de la SPL gérant le centre aqualudique...).

- A **Châtel-en-Trièves** d'accélérer le programme d'investissement programmé dans chaque commune et d'engager de nouvelles prévisions notamment en matière de services à la population. Il fut souligné que les taux de subventionnement sont passés, grâce à la commune nouvelle de 20/30% à 60/70%.

- A **Terres-de-Caux**, de réaliser les 3 projets structurants du bourg-centre qui étaient au cœur du projet de la commune nouvelle et qui n'auraient pas été supportables pour la commune de Fauville-en-Caux.

En conclusion, l'augmentation de la capacité d'action locale se traduit par une capacité accrue des communes nouvelles à :

- **financer l'investissement** par l'autofinancement dégagé ;

- être en capacité à capter de nouvelles subventions grâce à l'investissement préalable en matière de ressources humaines afin de monter les dossiers et assister les élus dans le portage des demandes ;
- être en capacité à mobiliser des partenaires bancaires pour des emprunts ou des capitalisations de sociétés ;
- phaser et rationaliser l'investissement public local ;
- augmenter le volume d'investissement et donc la contribution de l'investissement public local à l'économie et l'emploi.

Les échanges avec les élus et services ont permis de mettre en évidence que la réalisation d'économies et le dégagement de ressources complémentaires en fonctionnement ne faisaient pas partie des objectifs principaux, sur ces 6 exemples. En revanche, la poursuite des investissements et leur planification représentent des enjeux importants parfois à l'existence même de la création de la commune nouvelle. Le caractère essentiel de l'investissement public, dans son rôle de soutien à l'économie locale comme de moteur du développement du territoire via les projets structurants, est une constante de la démonstration lorsque les élus évoquent les plus-values de leur commune nouvelle. Enfin, l'investissement passe aussi par les études. Si l'obligation de relancer des PLU ou autres schémas directeurs (notamment d'eau et d'assainissement) aurait pu être perçue comme un obstacle et une dépense supplémentaire à court terme induite par la commune nouvelle, il s'est avéré que ce fut plutôt appréhendé comme le moyen de mettre en œuvre la nouvelle vision politique du territoire : la dépense, certes obligatoire, devient alors une opportunité pour le territoire.

Différents aspects négatifs peuvent également être soulignés. Le plus récurrent est celui de la réduction du nombre de dossiers de demande de subvention octroyés au territoire de la commune nouvelle. La commune nouvelle a le droit de déposer un nombre de dossiers identique à n'importe quelle autre commune et non un nombre correspondant à la somme des dossiers présentables par l'ensemble des communes qui constituent la commune nouvelle. Par ailleurs, différentes communes ont perdu de la dotation « élu local » en réduisant le nombre de communes à une seule. Cet aspect peu pénalisant par son montant au regard des gains de DGF obtenus par les communes était insignifiant par son ampleur pour les élus. Par exemple, pour le Bas-Ségala, la perte de la dotation « élu local » a représenté 2 970 euros annuels, sur un total de 1 822 K€ de recettes réelles de fonctionnement en 2018, soit 0,163% des recettes réelles de fonctionnement.

Les communes du panel n'ont, par ailleurs, pas bénéficié du déplafonnement des gains de dotations de péréquation alors qu'il n'existait pas au moment de leur création de disposition spécifique. Pour certaines, la création de la commune nouvelle va se traduire au-delà de la période de garantie de trois ans de leurs dotations, par une inéligibilité à l'une des dotations de péréquation.

3.1.6 Avant/après : focus sur la commune du Dévoluy après 6 années de commune nouvelle

Le comparatif avant/après a été appréhendé au cours des entretiens avec les élus et la direction générale des services. Le cas de la commune nouvelle du Dévoluy est ici présenté car il s'agit de la plus ancienne commune nouvelle étudiée, qu'elle a servi de modèle après la loi Pélissard / Pires Beaune à de nombreux élus, que son périmètre géographique est stable (cela permet donc la plus longue série de données quantitatives à périmètre constant) et que les nombreuses données chiffrées fournies permettent de démontrer l'ensemble des enjeux de la présente étude à travers :

LE BILAN ENTRE LES COÛTS D'AMORÇAGE ET LES GAINS OU « NON PERTES » GÉNÉRÉS PAR LA CRÉATION DE LA COMMUNE NOUVELLE

Créer une commune nouvelle génère des coûts d'amorçage, c'est-à-dire des coûts directement liés à la commune nouvelle. Par ailleurs, pour cette génération de communes nouvelles ayant bénéficié de la garantie de maintien des dotations, cette « non perte » est prépondérante par rapport aux économies directes dès lors que le surplus de dotation constaté est le delta entre ce qu'auraient touché les entités seules et ce que touche la commune nouvelle.

Cependant, les économies directes sont bien réelles et couvrent très rapidement (moins de 2 ans concernant le Dévoluy) le coût unique et initial d'amorçage. S'agissant d'une communauté de communes fusionnée en commune nouvelle, l'ensemble des données comparées est issue de la consolidation « communauté de communes + les 4 communes ».

Ainsi, pour la commune nouvelle du Dévoluy, **les coûts directs peuvent être évalués à 156 K€ (32 K€ TTC pour l'étude financière de création de la commune nouvelle, 67 K€ HT pour la refonte des schémas directeurs d'eau potable et d'assainissement, 42 K€ pour celle du PLU, 14 K€ pour l'harmonisation des régimes indemnitaires (avec augmentation des effectifs de 7 personnes à l'année en plus non liées à la commune nouvelle) et pas de surcoût pour les formations réalisées par l'intermédiaire du CNFPT. Ces coûts d'amorçage n'apparaissent qu'à la création, il s'agit d'un coût unique et initial.**

ECONOMIES REALISEES PAR LA COMMUNE NOUVELLE									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Fluides (eau/assainissement, électricité, chauffage, combustibles)	284	253	239	235	239	265	258		
<i>Différence (K€)</i>		32	45	49	46	20	26		
Assurances	92	85	89	78	51	43	44		
<i>Différence (K€)</i>		7	3	13	41	49	48		
Fournitures d'entretien et de petit équipement	136	112	106	117	147	115	164		
<i>Différence (K€)</i>		24	30	19	-12	21	-28		
Fournitures et livres	22	37	28	27	27	26	22		
<i>Différence (K€)</i>		-15	-6	-5	-5	-4	-1		
Contrats de prestations de services	303	306	289	290	295	279	274		
<i>Différence (K€)</i>		-3	13	12	8	23	29		
Entretien et réparations, maintenance	217	189	211	194	320	307	268		
<i>Différence (K€)</i>		28	6	24	-103	-89	-50		
Locations et charges locatives	217	56	62	84	73	86	99		
<i>Différence (K€)</i>		161	-6	-22	11	-13	-12		
Autres charges à caractère général	87	52	73	68	63	83	66		
<i>Différence (K€)</i>		35	-21	5	4	-19	17		
Indemnités des élus	102	110	75	58	55	57	56		
<i>Différence (K€)</i>		-8	35	17	3	-2	2		
Impôts et taxes	65	53	57	71	59	55	66		
<i>Différence (K€)</i>		12	-4	-14	12	4	-11		
Frais postaux et de télécommunication	56	59	48	52	54	51	52		
<i>Différence (K€)</i>		-4	11	-3	-3	4	-1		
TOTAL DIFFÉRENCE		68,25	102,55	109,21	-28,35	23,66	22,41		
TOTAL GÉNÉRAL				297,72					

Les économies réalisées en dépenses de fonctionnement sont quant à elles cumulées chaque année. Elles sont ici évaluées sur la période 2013-2018, en comparaison avec le montant 2012, dernier montant de référence : **sur les principaux postes de dépenses, elles se montent à environ 297 720 €.** Il est nécessaire de souligner que sur la période de janvier 2013 à décembre 2018 ici étudiée, l'inflation fut de 4,6%, donc l'économie réelle actualisée de l'inflation est de 311 277 €.

Certains postes de dépenses sont directement imputables à la réalisation de la commune nouvelle et au choix de supprimer les communes déléguées, comme la baisse du montant des indemnités des élus, « mécanique » puisque directement corrélée à la suppression de 4 collectivités sur

les 5 préexistantes (la communauté de communes du Dévoluy et 3 communes sur les 4). **D'autres sont liés à des choix de gestion et/ou à un contexte favorable** : la réduction des coûts des fluides peut être un résultat de la passation de nouveaux marchés débouchant sur de nouveaux contrats, d'électricité grâce à l'ouverture à la concurrence par exemple, d'investissements permettant la réduction des consommations, mais également à la réduction du nombre de bâtiments utilisés en lien avec l'organisation mise en œuvre lors de la création de la commune nouvelle. Pour les assurances, le coût est largement lié à la flotte de véhicules, qui n'a pas baissé avec la commune nouvelle : cependant, la période était favorable pour la renégociation des contrats, ce qui constitue un facteur supplémentaire pour faire baisser le coût du poste, en plus de la taille du marché et potentiellement une amélioration de la sinistralité.

Le contexte économique favorable à certains postes, l'organisation des services, les choix politiques de gestion, la spécialisation des personnels en matière de marchés publics ou la mise en œuvre d'efforts de gestion voire d'un contrôle de gestion sont autant d'éléments concourant à des économies de fonctionnement. Ainsi, toutes ces économies ne sont pas directement liées à la commune nouvelle, qui en reste cependant un catalyseur. Atteindre une baisse moyenne de 1,2%/an des charges de fonctionnement sur une période de 6 ans, alors que certains postes augmentent avec le développement des services et l'augmentation/création de régimes indemnitaires pour les personnels et que l'inflation cumulée est de 4,6% sur la même période, reste cependant difficilement imaginable sans les économies directes liées à la commune nouvelle.

Si l'on ajoute, à ce montant les 3,1 M€ de dotations que n'ont pas perdues les communes, alors **la commune nouvelle a permis au territoire de « gagner » environ 3,4 M€**. Nous pouvons souligner que le gain de DGF en 2013 (+187 K€) faisait plus que couvrir le coût d'amorçage de la commune nouvelle...

Ainsi, le bilan coûts/bénéfices, au sens financier du terme, est extrêmement favorable au territoire, puisqu'il peut être évalué dans une fourchette de 3,2 à 3,3 M€.

Comment cela se traduit-il du point de vue budgétaire et comment les analyser ?

L'ANALYSE DES DONNEES BUDGETAIRES DOIT ETRE CONTEXTUALISÉE

D'après le tableau ci-après, nous constatons d'abord l'existence de 2 périodes bien distinctes à l'échelle du territoire, soit en consolidant la communauté de communes avec les 4 communes : l'avant (en blanc) et l'après commune nouvelle (en jaune).

L'épargne brute et de gestion

La dynamique des deux périodes est tout à fait différente. Avant la commune nouvelle, nous avons une forte augmentation moyenne annuelle des produits (+5,6%) mais une augmentation encore plus importante des charges de fonctionnement (+7,9%) générant une contraction de l'épargne brute. Après la commune nouvelle, l'évolution moyenne des produits et des charges de fonctionnement est de -1,2%. Traduite en volumes financiers, la moyenne des produits de fonctionnement par année de la commune nouvelle est de 508 000 € supérieure à celle de la période la précédant, alors que celle des charges est supérieure de 173 000 €. **Ainsi, l'épargne brute augmente-t-elle d'environ 335 K€ par an sur les 6 premiers exercices de la commune nouvelle et le taux d'épargne brut moyen sur la période de 3,8%.**

L'investissement et l'endettement

L'investissement de la période précédant la commune nouvelle fut particulièrement important, en lien avec les réalisations du programme régional (PADS) « *ensemble valléen et stations* ». Il ralentit

donc logiquement dans les premières années d'existence de la commune nouvelle, passant d'une moyenne annuelle de 4,9 à 3,5 M€ par an, pour un territoire d'à peine plus de 1 000 habitants de population INSEE rappelons-le, ce qui souligne le caractère tout à fait atypique de l'économie des territoires de stations de sports d'hiver.

Malgré la baisse de 28% du montant moyen annuel investi, le montant des recettes d'investissement hors emprunt est lui stable, avec un montant annuel moyen de 982 K€ de subventions, de moitié inférieur à la période « faste » de la période précédente (programme « *ensemble valléen et stations* »). Des produits de cessions (3,35 M€) sont par ailleurs venus soutenir la capacité d'investissement, alors même que l'endettement supplémentaire en début de période était quasiment impossible. La commune nouvelle a donc permis la mise en œuvre d'une véritable stratégie financière et ainsi la réalisation du projet de mandat, le centre O'dycéa (6,5 M€ d'investissement en 2019) grâce à une capacité d'emprunt retrouvée (4,5M€ au total en 2017 et 2018). Malgré cela, l'encours de dette qui était de 16,85 M€ en 2012 avant la création de la commune nouvelle est de 11,27 M€ fin 2018 après avoir été de 8,75 M€ fin 2017.

Ainsi, la capacité d'action générée par la commune nouvelle est absolument démontrée, avec une nette amélioration de la situation financière malgré des dépenses de fonctionnement nouvelles permises par la situation financière comme la création d'un régime indemnitaire pour les saisonniers, dès lors que les marges de manœuvre créées par la section de fonctionnement ont été mises au service de l'investissement d'une part et du désendettement d'autre part.

UNE CAPACITE D'ACTION LOCALE RETROUVÉE

Nous ne reviendrons pas ici sur les prises de capital dans la SPL destinée à gérer le centre aqualudique ainsi que la SEM qui a repris la gestion du domaine skiable (870 K€ au total).

En revanche, il doit être souligné que les données budgétaires traduisent une transformation profonde de la gestion d'équipements, également permis par la commune nouvelle. Si le centre sportif de Superdévoluy a été créé par la commune de Saint-Etienne-en-Dévoluy mais dans l'optique d'une gestion de son fonctionnement par la commune nouvelle (ouverture en décembre 2012 avec 6 personnes à l'année + 1 saisonnier pour les saisons estivale et hivernale), celle-ci fut accompagnée d'autres transformations.

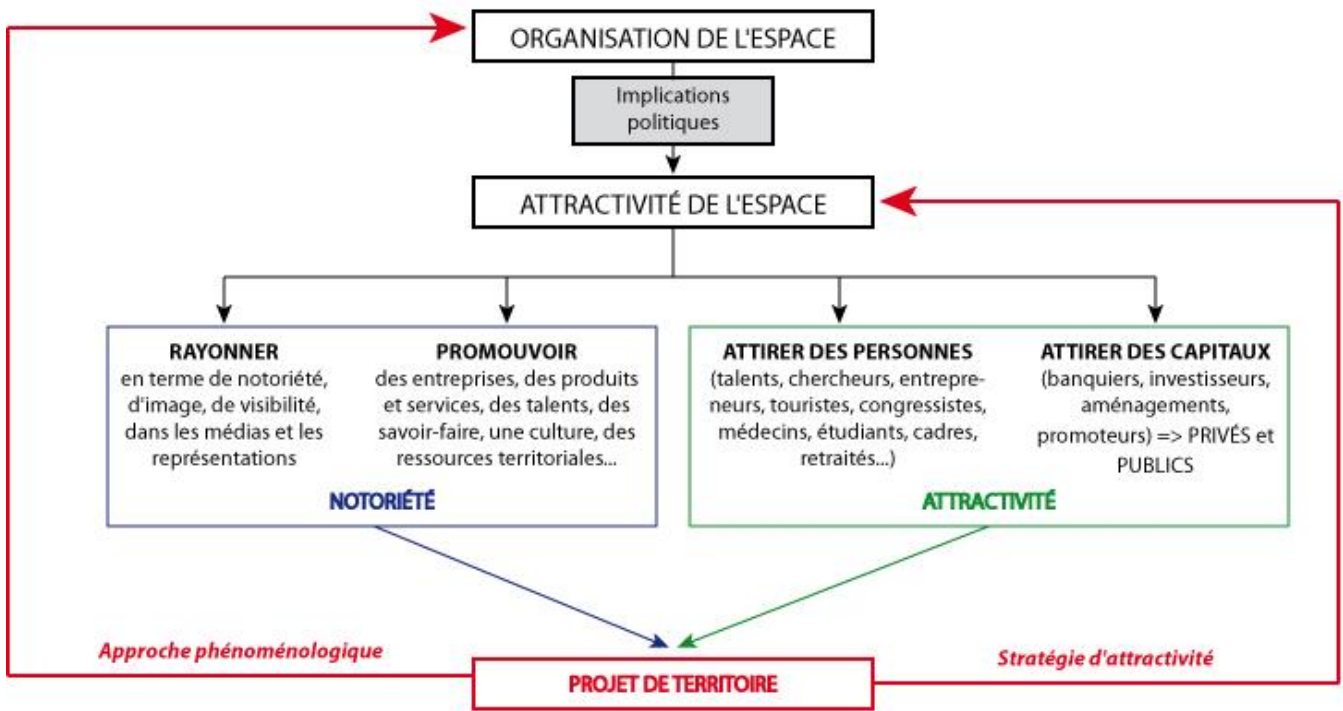
Ainsi, en 2014 puis 2015, la commune nouvelle a repris en régie la base de loisirs de Superdévoluy (2014, 2 saisonniers de plus en été), celle de la Joue du Loup dont la piscine (2015, 5 saisonniers de plus en été) ainsi que le camping municipal de Saint-Etienne-en-Dévoluy (1 poste à l'année créé). Auparavant, la gestion de ces 3 équipements était déléguée.

Ainsi, la commune nouvelle a permis la prise en gestion directe (centre sportif) ou la reprise en gestion directe d'équipements à vocation touristique auparavant délégués (les deux bases de loisirs, le camping). Enfin les deux stations de ski alpin formant un domaine relié et le centre aqualudique sont en gestion déléguée mais avec une maîtrise plus grande par la collectivité permise par les sociétés locales créées (SEM pour le ski alpin et SPL pour le centre aqualudique).

Ainsi, le territoire est aujourd'hui maître de son destin touristique en ayant en gestion directe tous les équipements à vocation touristique du territoire, faisant de la commune nouvelle l'acteur majeur de l'attractivité du territoire.

Par ailleurs, la création d'un régime indemnitaire pour les saisonniers de la commune ainsi que l'investissement dans l'événementiel à travers la dotation à l'office de tourisme (communal) concourent pleinement au développement d'une stratégie d'attractivité globale.

LA MISE EN OEUVRE D'UNE DÉMARCHE DE MARKETING TERRITORIAL



Source : N. SAVELLI, 2017 d'après C. Alaux, Chaire A&NMT

La contextualisation des données budgétaires permet de comprendre que la commune nouvelle met en œuvre une démarche de marketing territorial au service de l'attractivité de l'espace. Les actions réalisées soulignent particulièrement la réussite de sa stratégie d'attractivité, comme en témoigne sa capacité à reprendre via la SEM créée la gestion des stations de ski alpin en attirant au capital différentes banques.

D'ailleurs, l'un des apports de la commune nouvelle, permis grâce aux marges de manœuvres financières dégagées fut de créer un régime indemnitaire pour les travailleurs saisonniers. Or le diagnostic socio-démographique de la commune indique une perte continue de la population ces 10 dernières années

Le tableau ci-après indique en vert les indicateurs qui se sont améliorés sur la période d'existence de la commune nouvelle, ceux en rouge qui se sont « dégradés ».

Synthèse générale				
en k€	Δmoy 2008-2012	Moyenne 2008-2012	Δmoy 2013-2018	Moyenne 2013-2018
Produits de fonctionnement	+5,6%	6 160	-1,2%	6 668
Contributions directes	+7,1%	1 759	-11,0%	1 748
Autres recettes fiscales	+6,0%	640	-4,5%	606
Produit des services, du domaine et ventes diverses	+5,5%	854	+2,6%	898
Reversements de fiscalité	n/a	0	n/a	216
DGF	+5,9%	1 237	+4,4%	1 715
Autres dotations et versements de l'Etat	+16,9%	67	-12,0%	36
Subventions et participations des partenaires	+3,4%	868	+11,6%	137
FNGIR et DCRTP	n/a	1	-100,0%	0
Ressources liées à la péréquation horizontale	+68,0%	23	-7,2%	79
Autres recettes	+0,1%	711	-5,7%	1 233
Charges de fonctionnement	+7,9%	5 260	-1,2%	5443
Charges à caractère général	+3,4%	1 597	+2,0%	1687
Charges de personnel nettes des remboursements	+3,5%	1 552	-0,3%	2075
Autres charges de gestion courante	+17,4%	1 296	-5,2%	782
Reversements de fiscalité	n/a	0	n/a	0
FNGIR	n/a	85	+3,1%	203
Péréquation horizontale	n/a	0	n/a	0
Autres dépenses	-1,2%	111	-6,6%	277
Charges d'intérêts	+6,0%	626	-9,9%	420
Travaux en régie	n/a	-6	n/a	0
Epargne de gestion		1 525		1 645
Charges d'intérêts		626		420
Epargne Brute		899		1 235
Remboursement du capital		1 375		1 746
Epargne Nette		-476		-521
Dépenses d'investissement		4 886		3 531
Dont dépenses d'équipement		4 885		2 911
Recettes d'investissement		3 031		2 294
Besoin de financement des investissements		1 855		458
Epargne brute		899		1 225
Variation de dette		1 199		-928
Variation du fonds de roulement		243		-161
Epargne nette		-476		-521
Emprunts nouveaux		2 574		818
Variation du fonds de roulement		243		-161
FdR au 31/12		3 073		1 878
En-cours de dette au 31/12		14 621		10 647
Ratio de capacité de désendettement		19,5		9,4
Taux d'épargne brute		14,5%		18,3%

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude du panel fait ressortir que la première motivation d'un projet de fusion est de « gagner » (en matière de services, de développement et d'attractivité) et non pas de « ne pas perdre » (en dotations par exemple). **La commune nouvelle est avant tout un objet politique au service du territoire.**

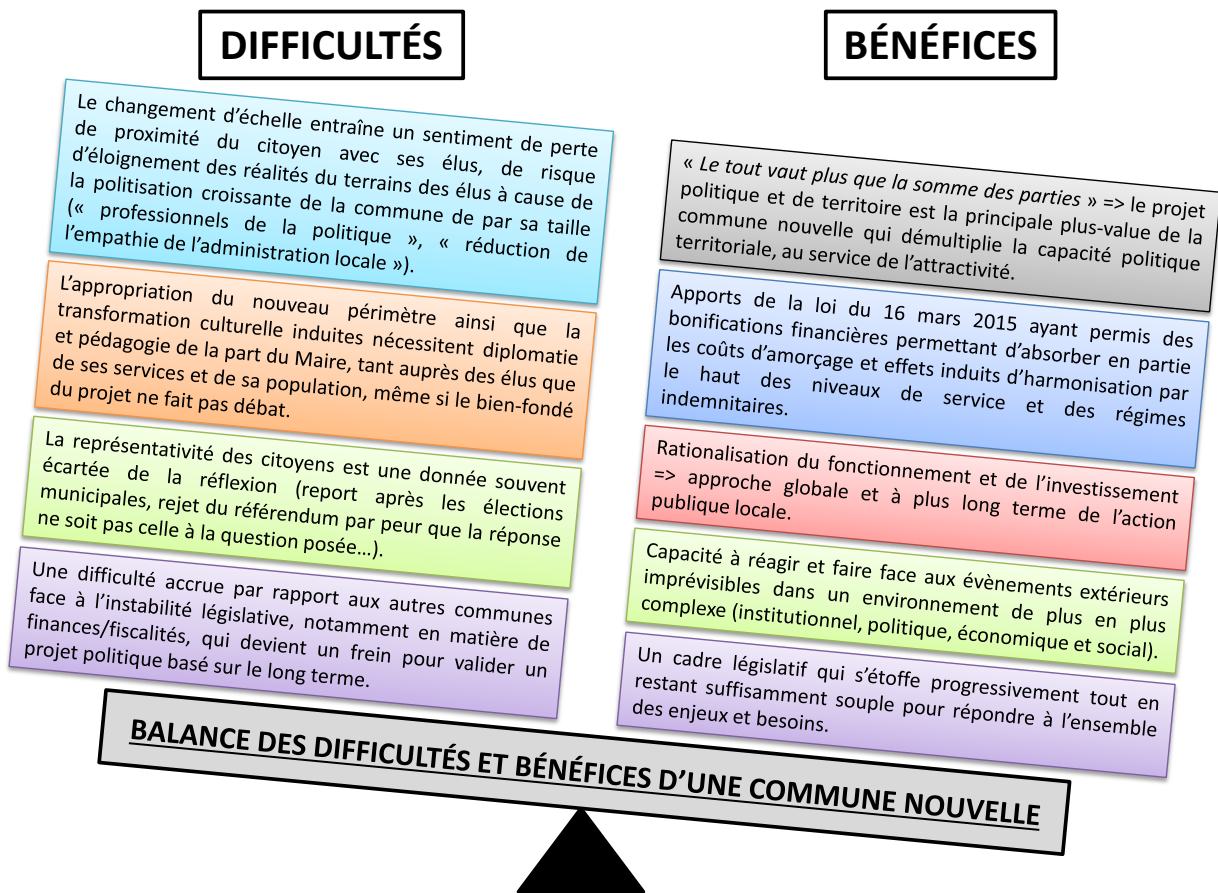
Ce projet politique relève d'une **vision à long terme et de l'opportunité de créer des dynamiques insoupçonnées et insoupçonnables à l'origine du projet**, propre à la dynamique des systèmes à l'image de « l'effet papillon » ou des « grappes d'innovation » en économie. La commune nouvelle revêt une double dimension essentielle :

- sa capacité à produire une vision partagée du territoire ;
- sa capacité à construire de nouveaux équilibres politiques et territoriaux à long terme.

Les 5 axes principaux précédemment décrits semblent constituer le socle de la **capacité politique territoriale** dont les 5 paramètres font écho aux 5 axes déterminés par l'étude :

- **L'axe des services à la population renvoie aux ressources institutionnelles.** Les maires et élus des petites communes sont :
 - démunis face à la complexité juridique et normative qui croît de manière exponentielle alors même qu'ils effectuent souvent du travail technique (à la place d'agents qu'ils n'ont pas au sein des communes) ;
 - témoins des attentes croissantes de la population en matière de services publics qui voit toujours en la commune leur interlocuteur à privilégier.
- **L'axe de l'organisation interne de la collectivité renvoie aux ressources humaines.** L'enjeu et la condition de réussite du projet de commune nouvelle sont d'obtenir l'adhésion du personnel. C'est à la fois une condition pour rendre un meilleur service à la population (1^{er} axe), pour accompagner techniquement le politique dans la mise en œuvre de son projet de territoire (3^{ème} axe), pour appuyer le politique et lui fournir les données techniques pour renforcer son poids politique (4^{ème} axe) et enfin pour mener à bien la conduite des projets d'investissement (5^{ème} axe). Le dernier aspect, qui renvoie au 1^{er} axe, est celui de la fonction « d'ambassadeur » du projet politique auprès de la population, notamment dans les territoires ruraux dont les agents publics sont aussi, souvent, des habitants influents.
- **L'axe des dynamiques territoriales renvoie à la capacité de développer collectivement un projet de territoire.** L'enjeu est d'écrire l'histoire du territoire à travers un projet stratégique collectif nécessitant la production d'un nouveau référentiel d'actions issu du changement d'échelle. L'optique, difficile à dépasser tant du point de vue de l'organisation interne que politique mais nécessaire pour convaincre, est celle que « le tout vaut plus que la somme des parties ». Ce dépassement est d'autant plus difficile dans les territoires touristiques où cohabitent stations et marques territoriales.
- **L'axe du poids politique dans l'intercommunalité renvoie aux ressources politiques et à la nécessité d'un leadership.** Un projet doit trouver racine mais surtout être porté, y compris dans l'adversité, et l'on connaît la nécessité d'une approche renouvelée de la vision politique chez les élus « moteurs », à même de gérer ce nouveau jeu d'échelles. La présence de ces élus sur les territoires concernés est une constante, mais également une condition pour trouver sa place dans une intercommunalité de plus grande taille tout comme pour relever les défis qui peuvent survenir du point de vue administratif ou fiscal par exemple, face aux préfets (dont le rôle est également important dans l'accompagnement de l'innovation en matière de gouvernance dans les territoires).

- **L'axe de la dynamique d'investissement renvoie à la fonction du territoire.** Des 6 études, il se dégage deux types de territoires portant des projets de fusion, permis par le choix du panel :
 - Les territoires ruraux et/ou périphériques, formant éventuellement un « petit EPCI » voué à disparaître, se transformant en commune nouvelle pour développer des ressources supplémentaires et nouvelles (démographie, fiscalité, ingénierie) => c'est le cas du Dévoluy, du Bas-Ségala et de Châtel-en-Trièves.
 - Les territoires assumant une fonction de centralité cherchant à consolider leur fonction politique et leurs ressources économiques et ainsi accroître leur attractivité sur le terrain de la concurrence entre les territoires pour capter les investissements privés et publics (subventions) => c'est le cas de Val-de-Briey, Baugé-en-Anjou et Terres-de-Caux.



Au-delà de la problématique juridico-politique de la souveraineté et de la libre administration des collectivités territoriales, **l'enjeu clé ressortant de l'étude et la plus-value la plus importante sont représentés par la capacité d'action politique et technique, au service d'un projet de territoire et d'une vision partagée. Poser la question de la commune nouvelle, c'est poser la question de la place de la commune dans le paysage institutionnel du XXIème siècle, à double titre :**

- dans sa relation avec l'intercommunalité et la répartition des rôles, considérant que chaque échelon doit traiter les questions appelant un échelon et un niveau de compétence adaptés à son échelle. Ainsi la place et le rôle de la commune nouvelle dans le projet de loi Engagement et Proximité ainsi que la loi de F.Gatel sur la commune-communauté peuvent-ils être appréhendés par le prisme de la capacité d'action politique territoriale.

- dans sa capacité d'adaptation et d'appréhension des mouvements démographiques, économiques, législatifs et normatifs : ainsi les acteurs politiques du Dévoluy ont reconnu la commune nouvelle comme essentielle dans la capacité du territoire à prendre la suite, d'un hiver à l'autre, du

groupe Maulin à la suite de son départ, après avoir expérimenté la faillite du groupe Transmontagne avant la commune nouvelle. Comment des communes isolées auraient-elles pu monter une SEM et convaincre la Caisse des Dépôts ainsi que 2 autres banques de racheter la société d'exploitation du domaine skiable alors qu'aucun acteur privé ne s'était porté acquéreur, sans sa capacité politique à porter le projet en parlant d'une seule voix et à rassembler au-delà du massif ?

Le bilan de ces 6 exemples représentatifs ne saurait être regardé du point de vue quantitatif pour deux raisons :

- ***les économies générées du point de vue des charges à caractère général sont immédiatement réinvesties*** : matériel redéployé dans des services qui n'en avait pour améliorer les conditions de travail, augmentation du régime indemnitaire, accélération des dépenses d'équipement, harmonisation par le haut et/ou amélioration du niveau des services au public, etc. Impossible donc pour ces 6 exemples de dire que « la commune nouvelle a coûté » car les coûts d'amorçage, réels notamment pour la réalisation d'études (PLU, schémas d'eau potable et d'assainissement, études financières et fiscales...), sont transformés en opportunités au service de l'attractivité territoriale, dans un contexte de « compétition » entre les collectivités, dans le cadre de la construction d'un nouveau projet de territoire.

- ***l'évaluation doit être effectuée au regard de l'objectif fixé, c'est-à-dire le projet politique des élus des territoires***. Ainsi, les 6 projets politiques avaient eu pour objectif, en premier lieu, de démultiplier la capacité d'action locale à travers l'investissement dans les équipements, les services à la population ainsi que les ressources humaines par la spécialisation des tâches et la montée en compétence. Les marges de manœuvre, que l'on pourrait considérer comme des « bénéfiques » ou « plus-values », ne peuvent donc pas, à ce titre, être une baisse de X% du chapitre 011 « Charges à caractère général » ou 012 « Dépenses de personnels » ou 65 « Autres charges de gestion courante » : les principales plus-values recensées sont donc le développement et l'accélération de la capacité d'action locale ainsi que la capacité augmentée à réagir et s'adapter dans une temporalité réduite face aux facteurs et contraintes externes, dans un macro-environnement toujours plus complexe et incertain à la fois, notamment lorsque les services publics sont délégués.

Au-delà de l'étude de ce panel, le cabinet a pu constater lors de différentes études menées que l'exercice d'une compétence stratégique sur un territoire donné peut conduire à la création d'une commune nouvelle. C'est par exemple le cas de communes qui s'étaient regroupées au sein d'un EPCI et qui lui avaient transféré la compétence scolaire. Le fait que le périmètre de l'EPCI fut menacé et l'hypothèse d'une rétrocession de cette compétence envisagée ont induit le regroupement de l'ensemble des communes membres de l'EPCI en commune nouvelle (voir par exemple la commune de Livarot Pays d'Auge qui regroupe 22 communes déléguées).

Selon différents élus, il existe de nombreux projets de créations de communes nouvelles, d'ores-et-déjà prêts au niveau politique, et qui seront présentés dès 2020-2021, au lendemain des élections municipales. L'enjeu sera de ne pas tomber dans le droit commun. Le droit commun est ici vu comme le droit des communes sans modification, alors que différents élus imaginent une amélioration du régime fiscal et financier pour les communes nouvelles. Dès lors, considérant la volonté de l'Etat de réduire à terme le nombre de communes ainsi que l'incapacité de celles-ci à remplir leurs obligations à cause de « l'effet ciseau » à plus ou moins court terme, ne pas rester dans le « droit commun » est un moyen d'anticiper la fin de la commune connue jusqu'alors du point de vue de son périmètre géographique, tout en conservant l'échelon communal, à travers la commune nouvelle.

QUEL AVENIR POUR LES COMMUNES NOUVELLES ?

La présente étude a démontré que le processus de création de la commune nouvelle est tout d'abord adossé à un projet politique, qui n'est pas conditionné aux aspects financiers. Autrement dit, pour une part, l'absence de bonus financier n'a pas empêché l'émergence de communes nouvelles (cas du Dévoluy, de Baugé-en-Anjou). D'autre part, les 4 autres communes étudiées n'ont pas été

constituées en ayant pour motivation première de bénéficier de gains financiers ; au contraire, y compris dans ces communes, le projet de territoire était à l'origine du regroupement.

Alors que sur le mandat actuel, les mesures du pacte financier ont permis aux communes nouvelles de se différencier des autres via principalement la non application de la contribution au redressement des finances publiques, la suppression des mesures de sauvegarde devrait avoir peu d'effet sur celui à venir.

En effet, avec le gel de la DGF, la création de commune nouvelle interviendra dans un contexte globalement identique à celui du mandat actuel du point de vue des dotations allouées par l'Etat (sauf nouvelles mesures non connues à ce jour), et donc moins favorable pour inciter à leur création. Les avantages financiers ont démontré leur importance significative quant au lancement des projets, bien qu'ils n'aient jamais été un élément décisif dans les créations des communes nouvelles étudiées.

Les communes nouvelles parviendront, comme celles du panel et au-delà de l'ensemble des autres communes nouvelles, à dégager des marges de manœuvre en fonctionnement permettant d'améliorer le niveau de services offert à la population, le niveau de technicité des personnels et de supporter les investissements nécessaires à la réalisation du projet de territoire.

Une accélération du nombre de créations de communes nouvelles est donc à attendre dès le mandat à venir. Nous avons pu constater lors de nos interventions qu'un nombre croissant d'élus se prépare à la création d'une commune nouvelle pour répondre aux contraintes auxquelles ils sont confrontés. Certains ont déjà réalisé des études d'impacts financiers et/ou fiscaux intégrant également le volet gouvernance. L'objectif est d'apprécier les marges de manœuvre de leur commune et de celles de leurs voisins tout en se préparant à un regroupement futur via la mise en œuvre d'une convergence tarifaire des services à la population, en commençant à mutualiser davantage via la passation de marchés communs, de prêts de matériels, de mise en œuvre de services communs à l'échelon communautaire..

Bon nombre d'élus ruraux ressentent que la commune nouvelle sera le « bon » échelon permettant à la commune de maintenir son rôle de proximité tant au niveau du contact avec les habitants que du point de vue des compétences exercées, préservant ainsi l'identité des communes qui la composeront.

Ainsi, comme nous pouvons en être témoin, certaines communes membres dont l'intercommunalité avait fusionné pourraient se regrouper et récupérer la gestion de certaines compétences à leur niveau. Par ailleurs, pour les plus petites intercommunalités et notamment celles qui bénéficient de dérogation « Loi Montagne » (seuil à 5 000 habitants minimum) pourront maintenir leur périmètre en l'état. En effet, la loi GATEL récemment adoptée, permet aux communes membres de l'ensemble d'un EPCI de se regrouper en commune nouvelle sans être obligées de se rattacher à une autre intercommunalité dans le temps, supprimant ainsi un échelon territorial.

Après plus de 3 décennies de développement et de transfert de compétences vers l'intercommunalité, la loi GATEL et le projet de loi « engagement et proximité » pourraient inverser cette tendance ?

QUELLES PISTES D'EVOLUTION LEGISLATIVE ENVISAGER ?

Si la souplesse du cadre législatif a permis aux élus locaux d'adapter chaque création de commune nouvelle à leur territoire, l'étude a montré qu'il était possible d'adapter le dispositif législatif de la commune nouvelle afin que le mouvement de création s'amplifie à compter de 2021.

Ces adaptations sont de plusieurs ordres :

Il s'agit tout d'abord d'adaptations financières.

Nous avons en effet pu montrer que la création d'une commune nouvelle entraîne la perte potentielle de recettes et certains surcoûts au démarrage. Il convient donc ici de les lister, sans être pour autant exhaustif et de proposer des dispositifs.

- Le déplafonnement des dotations de péréquation lors de la 1^{ère} année d'existence de la commune nouvelle :

L'étude menée démontre que le surplus de dotation perçu a eu un effet de levier considérable au cours de la période 2015-2018. Jusqu'en 2017, la loi ne définissait pas le statut de la commune nouvelle dans l'octroi des dotations de l'Etat.

La loi de finances pour 2018 est venue verrouiller le calcul avec cette disposition : (2^{ème} alinéa du c du 4^o du I de l'article 159)

« Pour l'application des plafonnements prévus aux articles L. 2334-14-1, L. 2334-21 et L. 2334-22, le montant perçu l'année précédant la création de la commune nouvelle correspond à la somme des attributions perçues par les anciennes communes. » ;

La mise en œuvre de cette disposition réduit le surplus de dotation de péréquation (DSR et DNP) à +20% au maximum du montant perçu par les communes préexistantes au cours de la première année d'existence de la commune nouvelle.

Alors qu'une commune qui deviendrait éligible à l'une de ces dotations pourrait prétendre à la perception du montant spontané, une commune nouvelle voit le montant de sa dotation plafonnée à +20% par rapport aux montants perçus par les communes préexistantes.

Cette limitation, si elle était supprimée constituerait un levier potentiel important pouvant rendre plus attrayant le régime de la commune nouvelle.

- D'indexer le volume de la dotation nationale de péréquation à percevoir par les communes membres sur le montant de l'enveloppe globale de la DNP :

Il est proposé d'élargir le mécanisme qui s'applique aujourd'hui sur la DSR des communes à la DNP. Ainsi, les communes nouvelles ne pourraient plus devenir inéligibles à la DNP suite à l'évolution du niveau de leur potentiel financier.

- De garantir le niveau de la Dotation de Solidarité Urbaine :

La création de la commune nouvelle induit un recalcul du montant à percevoir. Cette question se posera une fois que le mécanisme de garantie de 3 ans des dotations de péréquation arrivera à son échéance. Les communes qui se créeront à partir de ce moment et qui regrouperont des communes antérieurement bénéficiaires de la DSU vont voir leur montant de DSU recalculé alors que jusqu'à présent le montant de l'année précédente était garanti et la commune était bénéficiaire d'une majoration si minime soit-elle.

- La question de la subvention des coûts d'amorçage et des projets d'investissements par la DETR et la DSIL via un fléchage vers les communes nouvelles

Il est proposé de prévoir des contingents spécifiques pour faciliter le financement des coûts d'homogénéisation liés à la création des communes nouvelles (mise à niveau des logiciels et systèmes informatiques, élaboration d'un nouveau PLU, élaboration de nouveaux schémas directeurs en matière d'eau et d'assainissement...). Ce fonds pourrait être versé sur la base d'une présentation des factures liées à cette homogénéisation au cours des trois premières années de fonctionnement de la commune nouvelle.

Un second fonds pourrait être consacré aux investissements de développement.

- La question du financement des études de projets de communes nouvelles par l'intercommunalité

Il pourrait être proposé de donner la possibilité aux EPCI de financer par fonds de concours les études de faisabilité portant sur les communes nouvelles, tout particulièrement dans le cadre des projets de communes/communautés.

- La question de la dotation d'intercommunalité et des compétences pour les communes-communautés

Il pourrait être proposé de garantir la possibilité aux communes/communautés, sans limitation de durée et sans écrêtement, de conserver selon les règles du droit commun les recettes de la dotation d'intercommunalité et de compensation de l'EPCI préexistant, au titre de la double compétence.

- La question de l'homogénéisation des tarifs au m² des locaux

Lors de la création d'une commune nouvelle, la quasi-totalité des éléments fiscaux que ce soit les taux appliqués ou les décisions relatives à la politique d'abattement ou aux exonérations est homogénéisée.

Seules les valeurs de référence au m² des locaux subsistent à leur niveau d'origine.

Il est proposé de donner la possibilité aux communes nouvelles de procéder à une homogénéisation des conditions de détermination des valeurs locatives à partir des locaux de références existants dans les conditions qui ont été mises en œuvre au début des années 70.

Des dispositifs d'accompagnement au changement pourraient être proposés aux élus et aux services.

- La question de la formation des élus locaux

L'objectif est d'améliorer l'appropriation du changement d'échelle de pensée des politiques publiques mises en œuvre, tout en permettant l'utilisation du droit individuel à la formation des élus.

Des adaptations pourraient concerner la question de la démocratie locale.

- La question de la démocratie locale

Si le référendum d'initiative locale ou le référendum traditionnel ne semble pas être une solution adaptée à la problématique, la thématique de la participation de la population à la vie de la commune nouvelle et au projet politique du territoire pourrait être travaillée au prisme des expériences locales (conseil communal de développement local comme à Saint-Nizier du Moucherotte (38), comités consultatifs à Salins-Fontaine (73)...) ou sur le modèle des conseils de développement des PETR.

L'ÉQUIPE PROJET

L'équipe désignée pour la réalisation de cette étude est spécialisée en matière de création de commune nouvelle et d'évaluation des politiques publiques.



Jean-Pierre COBLENTZ, fondateur de Stratorial et acteur reconnu dans le monde des finances locales a 30 ans d'expérience auprès des collectivités. Il a été auditionné par Monsieur PELISSARD et Madame PIRES BEAUNE dès le dépôt de leur proposition de loi. Il avait à ce moment accompagné avec Adel KARMOUS différentes créations de communes nouvelles et avait été en relation avec les services de l'Etat à différentes reprises au sujet de l'application de dispositions législatives.

Par ailleurs, il est l'auteur de nombreux ouvrages portant sur les finances et la fiscalité locales. Il a également participé en 2015 à la rédaction de l'ouvrage de « Commune nouvelle : réussir sa fusion » Territorial éditions. Il intervient fréquemment en tant que formateur auprès des CNFPT et associations d'élus. Par ailleurs le cabinet Stratorial est reconnu comme organisme de formation des élus et agents territoriaux.



Nicolas SAVELLI, consultant senior, est ancien Directeur Général des Services de plusieurs communes touristiques, élu local d'une commune de montagne, auteur d'un article publié dans la Revue de Géographie Alpine/Journal of Alpine Research et enseignant vacataire en ingénierie du développement territorial. Il fût l'interlocuteur des services de l'AMF pour cette étude dont il a coordonné à chaque étape les travaux réalisés. Dans le cadre de l'étude, il a par ailleurs contribué à la réalisation de l'analyse de 3 des 6 communes nouvelles.



Adel KARMOUS, consultant senior, spécialiste des finances et fiscalité et référent chez Stratorial des simulations de dotations et mécanismes de péréquation a accompagné de nombreux projets de création de communes nouvelles. Outre les « cas classiques », il est également intervenu pour regrouper des communes de l'ensemble d'un EPCI ou des communes appartenant à des EPCI et des cantons différents. Il a été confronté à des problématiques différentes au cours des accompagnements : fixation des taux d'imposition, récupération/transfert de la taxe d'habitation départementale à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle, tarification de l'eau et de l'assainissement, calcul du volume des dotations à percevoir...

Il a, au sujet du calcul des dotations, été à l'initiative de recours contre l'Etat portant sur l'application abusive du plafonnement du montant des dotations de péréquation à hauteur de +20% du montant perçu par les communes préexistantes ; l'un a abouti à un arrêt en Conseil d'Etat favorable à sa requête.

Il a dans le cadre de cette étude mis à profit les outils qu'il a construits en ce qui concerne la réalisation de diagnostic socio-démographiques et d'analyse financière et a participé à la réalisation des analyses des communes.



Maxime SILVESTRE, consultant sénior, a été élu local pendant 10 ans. Au cours de ses 2 mandats, il a été Maire d'une commune en Savoie entre 2010 à 2015. Il a été à l'initiative de la création d'une Commune Nouvelle et en est devenu le Maire entre 2016 et 2018. Il a également été vice-président d'une communauté de communes en charge du logement. Parallèlement, il a exercé les fonctions de DGA « ressources » collectivité d'une commune surclassée 40-80 000 habitants. Dans le cadre de l'étude, il a contribué à la réalisation de l'analyse de 3 des 6 communes nouvelles.

Une étude réalisée grâce à la collaboration de :



Alexis THIELLAND, consultant, a réalisé les simulations portant sur les montants de DGF qu'auraient perçu les communes en l'absence de création de commune nouvelle.



Angélique BEUDET, consultante, a co-réalisé les diagnostics des communes.

LE CABINET STRATORIAL EN QUELQUES MOTS

Le cabinet **STRATORIAL** a accompagné depuis 20 ans plusieurs centaines de collectivités territoriales, SEM, SPL ou CCI dans leurs analyses financières, développant ainsi une compétence nationalement reconnue aujourd'hui autour de 4 pôles : « *finances et fiscalité* », « *stratégie et organisation* », « *ingénierie contractuelle – AMO* » et « *gestion, optimisation et tarification* ».

Finances fiscalité

Le pôle finances-fiscalité dispose de l'ensemble des compétences pour accompagner les collectivités sur les problématiques budgétaires, financières et fiscales :

Analyses financières

- Audits financiers,
- Analyses financières rétrospectives et prospectives,
- Assistance à l'élaboration de programmes pluriannuels d'investissement et fonctionnement,
- Simulations des dotations et de la péréquation pour les intercommunalités et les communes,
- Veille législative sur tous les textes relatifs aux finances et à la fiscalité.

Accompagnement budgétaire

- Assistance à l'élaboration et la clôture budgétaire,
- Accompagnement à la rédaction du rapport utile au DOB,
- Gestion AP/CP.

Fiscalité locale

- Simulations des décisions fiscales (institution, exonération, abattements),
- Mise en place d'observatoires fiscaux,
- Assistance aux commissions des impôts directs,
- Simulation des implantations économiques et d'habitations, impacts fiscaux.

Gestion et stratégie

Face à la complexification de la gestion financière et au regard des contraintes nouvelles, nos missions ont évolué vers un accompagnement pour nos doubles compétences, problématiques axées sur la gestion financière de la collectivité et aussi les enjeux stratégiques (périmètre, organisation), parmi lesquels :

Accompagnement sur l'évolution des périmètres communaux et intercommunaux

- Fusion des EPCI,
- Création de communes nouvelles.

Accompagnement stratégique du territoire

- Schémas de mutualisation,
- Pacte financier et fiscal.

Assistance en matière d'évolution des compétences

- Accompagnement à la CLETC,
- Evaluation et aide à la décision des modes de gestion des compétences,
- Harmonisation et modernisation de la tarification des services publics.

Gestion de la contrainte financière

- Evaluation des politiques publiques,
- Assistance à la contractualisation,
- Mise en place d'un plan d'optimisation des marges de manœuvre,
- Définition stratégie et communication financières.

Ingénierie contractuelle – AMO

L'objectif d'un pôle « Ingénierie financière contractuelle » est d'affronter une expertise externe dans les montages complexes et sur des thématiques spécifiques, notamment :

Assistance en matière de contrats

- AMO financière pour l'évaluation préalable et le choix des montages contractuels (AOT-LOA, BEA, contrats de partenariat, concessions, DSP...),
- AMO financière pour la passation des contrats.

Eau et assainissement – Cycle de l'eau

- Evaluation des modes de gestion,
- Assistance à la décision du mode de gestion,
- Transferts de compétences eau et assainissement,
- Aménagement.

LES +
STRATORIAL

Les prestations réalisées recouvrent l'ensemble des secteurs d'activités suivants :

- Aménagement, immobilier public, immobilier d'entreprise
- Déchets
- Eau et assainissement
- Hébergement, tourisme, équipements culturels et sportifs
- Police, défense, SDIS, enseignement, bâtiments universitaires et scolaires
- Réseaux de chaleur, performance énergétique, environnement
- Réseaux de TIC, éclairage public
- Stationnement, transports publics, voirie
- Autres (équipements funéraires, enfance, petite enfance, multi-accueils, EHPAD...)

Depuis plusieurs années, STRATORIAL accompagne les collectivités dans la gestion de leurs budgets. Cet accompagnement repose sur le développement interne de nos outils ainsi que sur notre capacité à mobiliser des consultants seniors parmi lesquels figurent d'anciens directeurs financiers et DGA ressources.

Depuis 2017, STRATORIAL a continué son développement par son rapprochement avec Territoires & Conseil, expert en matière de tarification.

Gestion budgétaire

- Assistance à la création, exécution et clôture des budgets principaux et annexes (M14 et M49)
- Gestion des investissements en AP/CP,

Gestion et optimisation

- Mise en place du contrôle de gestion,
- Assistance à la définition d'un plan d'optimisation des charges et des recettes (fiscalité, gestion des satellites, subventions aux associations),
- Accompagnement à l'évaluation des politiques publiques.

Tarification

- Harmonisation des tarifs,
- Diagnostic et proposition d'optimisation des tarifs,
- Assistance à la mise en œuvre de la politique tarifaire.

LES +
STRATORIAL

- Des outils de modélisation tarifaire (évaluation des produits globaux et des impacts par foyers),
- De nombreuses expériences sur ces domaines permettant un benchmark élargi,
- Un haut-degré d'expérience de nos consultants, garantie de la fiabilité des simulations et d'un accompagnement à la mise en œuvre.

orcom | Secteur Public

UN GROUPE PARTENAIRE DES ÉLUS ET DES CADRES DIRIGEANTS DU SECTEUR PUBLIC

3 MARQUES POUR UNE COMPLÉMENTARITÉ DE COMPÉTENCES

VOTRE PARTENAIRE
GESTION, AIDE ET
EXPERTISE-COMPTABLE

orcom
Expert en Comptabilité et Coût

VOTRE PARTENAIRE
FINANCES LOCALES ET
INGÉNIERIE CONTRACTUELLE

stratorial
Conseil en gestion de Services Publics

VOTRE PARTENAIRE
RESSOURCES
HUMANIS

ACTIFORCES
Ressources Humaines

Stratorial est filiale à 100 % du groupe **ORCOM**, 15^{ème} groupe français d'expertise comptable, 7^{ème} en commissariat aux comptes. Grâce à son autre filiale **ACTIFORCES**, spécialisée dans l'organisation et les RH, le groupe offre à l'ensemble de ses clients du secteur public une large palette de **prestations comptables, financières, organisationnelles** tournées vers un seul mot d'ordre ; l'assistance à la fiabilisation des comptes et à la gestion du secteur public local.

LE PÔLE SECTEUR PUBLIC S'EST STRUCTURÉ AUTOUR DE 4 ENJEUX MAJEURS POUR LES ACTEURS PUBLICS

1 LA RECHERCHE DE MARGES DE MANŒVRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES
Face à la baisse de leurs recettes, les collectivités doivent faire preuve d'adaptation et d'innovation : détecter les leviers d'économies, réaménager les façons de faire, définir des priorités et arbitrer sur les niveaux de service.

2 LES OUTILS D'EXTERNALISATION ET LA MAÎTRISE DES RISQUES
Pour mobiliser des partenaires ou réunir des financements, les collectivités sont amenées à externaliser la gestion de certains services. Quels sont les outils les mieux adaptés, les conditions de délégation et de contrôle, les outils de suivi et de maîtrise des risques dans la durée ?

3 L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉQUIPES AU CHANGEMENT
Mutualisation de services, fusion d'ÉPCI, évolution du périmètre de compétences ou des services rendus, les occasions de repositionnement du personnel sont nombreuses. Comment rendre ces personnels acteurs du changement et leur donner les moyens de remplir leurs nouvelles missions ?

4 LA CERTIFICATION DES COMPTES PUBLICS ET LA QUALITÉ COMPTABLE
Toutes les structures publiques sont progressivement concernées par la certification de leurs comptes. ORCOM s'inscrit pleinement dans ce mouvement auprès des organismes de logement social, des entreprises publiques locales, des établissements publics de santé et des collectivités.

ESTELLE COLLET
Associée Expert-Comptable
Commissaire aux Comptes

VINCENT COQUELLE
Associé Expert-Comptable
Commissaire aux Comptes

ANNE-LAURE BRUN
Associée Expert-Comptable
Commissaire aux Comptes

Notre expertise et notre accompagnement sur-mesure constituent des atouts fortement appréciés des collectivités locales : nos consultants ne sont pas d'anciens directeurs généraux des services ou des élus dont l'expérience constitue une force supplémentaire de compréhension, d'analyse et de conseil... avec des résultats remarquables comme cette mission qui a abouti à une décision de participation du Conseil d'Etat sur la dotation des communes nouvelles...

La certification des comptes des établissements de santé est une réalité depuis 2014. ORCOM est commissionné aux comptes de plusieurs hôpitaux. D'après les premiers retours d'expérience, la certification de leurs comptes est un facteur d'amélioration permanente : transparence des informations financières, maîtrise des processus, application des règles, renforcement de la culture financière.

VINCENT COQUELLE
Co-gérant de Stratorial

ANNE-LAURE BRUN

Pour répondre à chacun de ces enjeux, nous sommes en mesure de mobiliser des compétences pluridisciplinaires et complémentaires au sein des différentes structures d'ORCOM.