

Les communes nouvelles



Marie-Cécile GEORGES, responsable du département « Intercommunalité » - AMF (marie-cecile.georges@amf.asso.fr)
Alexandre HUOT, conseiller technique - AMF (alexandre.huot@amf.asso.fr)

Sommaire

- **Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?**
- **Pourquoi créer une commune nouvelle ?**
- **Organisation et fonctionnement d'une commune nouvelle**
- **Aspects financiers et fiscaux de la commune nouvelle**
- **Éléments fondateurs de la commune nouvelle**

Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?



Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?

Créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la commune nouvelle est une formule rénovée de groupement de communes pouvant être instituée à plusieurs échelles :

- regrouper des communes contigües au sein d'une même communauté ou issues de communautés différentes ;
- s'appuyer sur le périmètre de l'ensemble des communes membres d'une communauté (quelle que soit sa taille) .

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, qui dispose des mêmes droits et obligations en termes de services publics, mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence de communes fondatrices-historiques (communes déléguées).

Elle dispose d'une compétence générale comme toutes les communes et bénéficie d'une fiscalité directe locale (4 taxes).

Pourquoi créer une commune nouvelle?



Pourquoi créer une commune nouvelle?

✓ Préparer l'avenir

Maintenir et renforcer la capacité d'action des communes : répondre à la nécessaire mutualisation des moyens, assurer les projets d'investissements et continuer à offrir des services aux populations.

✓ Renforcer la place de la commune et disposer d'une influence plus importante au sein d'une communauté

Anticiper l'élargissement prochain des intercommunalités : dans des ensembles plus vastes, quel sera le poids des petites communes ?

✓ Se regrouper avec la ville centre et créer ou renforcer un centre-bourg

✓ Anticiper l'intégration dans une communauté moins intégrée

Protéger des compétences intercommunales qui pourraient devenir « orphelines »

✓ Aller au bout de la logique intercommunale

Création et organisation de la commune nouvelle



Création

L'initiative de la création de la commune nouvelle peut provenir :

À l'échelle d'une communauté

- 1) soit des conseils municipaux concernés par accord unanime ;
- 2) soit à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celui-ci ;
- 3) soit à la demande du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre. La décision de création est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci.
- 4) soit à l'initiative du préfet, la décision de création est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci.



Sans accord unanime des conseils municipaux, la consultation de la population de chaque commune est obligatoire.

Rattachement à une communauté



Le rattachement de la commune nouvelle à une communauté est obligatoire, quelle que soit sa taille, seul le délai de rattachement diffère :

- *lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'une même communauté, le rattachement se fait d'office à cette communauté ;*
 - *lorsqu'elle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, elle doit faire le choix de sa communauté de rattachement dans le mois qui suit sa création (décision du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle). A défaut d'accord du préfet : saisine de la CDCI (possibilité d'amender le projet préfectoral à majorité des 2/3 de la CDCI).*
- * Si l'une des commune était membre d'une communauté urbaine (ou d'une métropole), la commune nouvelle est automatiquement rattachée à la communauté urbaine (ou à la métropole).
- *lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre au plus tard dans le délai de 24 mois suivant sa création (← PPL - et non plus un an).*

9

Conseil municipal jusqu'en 2020



La commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal. La loi prévoit un régime transitoire jusqu'aux prochaines élections municipales (2020):

- ← PPL Principe : le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices jusqu'en 2020. Cette faculté est décidée par délibérations concordantes des communes avant la création de la commune nouvelle.

A défaut d'accord de tous les conseils municipaux,

- le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des populations municipales, suivant la règle du « plus fort reste » *;
- le maire et les adjoints de chacune des communes fondatrices entrent obligatoirement dans le conseil municipal de la commune nouvelle ;
- l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires ;
- la désignation se fait dans l'ordre du tableau (maire, adjoints, conseillers).

* Tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal avec les règles de droit commun.

10

Conseil municipal en 2020



Le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun :

- ✓ une seule circonscription électorale ;
- ← PPL ✓ un conseil municipal composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure ;
- ✓ les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle.

(Extrait article L. 2121-2 du CGCT)

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39

Exemple : commune nouvelle de 2800 habitants : 27 conseillers municipaux



11

Représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire



- La commune nouvelle, créée au sein du périmètre d'une même communauté, bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (sauf plafonnement à 50 % de l'effectif du conseil communautaire).
- Lorsque la commune nouvelle adhère à une nouvelle communauté (changement d'EPCI de rattachement), il est procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire (ce qui entraîne de nouvelles désignations).



12

Statut des communes fondatrices : les communes déléguées



- ☛ PPL Les communes historiques deviennent automatiquement des communes déléguées , sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux avant la création. Elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais perdent le statut de collectivités territoriales.

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

- 1) l'institution d'un maire délégué, les anciens maires sont de droit maires délégués pendant la phase transitoire ; puis - *en 2020* - ils seront élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres.
Le maire délégué peut être assisté d'un ou plusieurs adjoints désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle (parmi les conseillers communaux et dans la limite de 30 % de ceux-ci).
- 2) la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants.

Sur option, le conseil municipal de la commune nouvelle peut créer un conseil de la commune déléguée.

* Les communes déléguées peuvent être supprimées par décision du conseil municipal. ¹³

Le maire délégué



- ☛ PPL Il remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire.
Il exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (hors plafond du nombre de 30% de l'effectif du conseil municipal).

Il peut :

- être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police,
- recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées (*exemple en matière de police municipale*).

Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation. Il est informé des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) lors des procédures de préemption.

Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc....

Remarque : à partir de 2020, les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles.

14

Le conseil de la commune déléguée



Il est :

- créé, à la majorité des 2/3 des membres du conseil municipal, dans une ou plusieurs communes déléguées ;
- composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal parmi ses membres et qui en fixe le nombre ;
- présidé par le maire délégué.

Les attributions du conseil de la commune déléguée correspondent aux dispositifs applicables aux *arrondissements de la loi Paris-Lyon-Marseille* :

- il peut recevoir, par délégation, la gestion d'équipement ou service de la commune ;
- il délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement d'équipements de proximité (éducatif, social, culturel, sportif) et d'information de la vie locale ;
- il est saisi pour avis des projets de décision sur les affaires concernant le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur la modification du PLU et sur tout projet d'opération d'aménagement ;
- il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire et adresser des questions écrites au maire ou émettre des vœux.

15

Les ressources de la commune déléguée



Chaque année, le conseil de la commune nouvelle arrête les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées.

Il s'agit de :

- la dotation d'investissement, destinée à financer l'acquisition de matériel et la réalisation de petits travaux dans les équipements et permet d'acheter le matériel propre au fonctionnement des services de la commune déléguée notamment pour les animations culturelles ;
- la dotation de gestion locale qui a pour objet de permettre aux communes déléguées de subvenir aux besoins des équipements de proximité dont elles ont la charge ;
- la dotation d'animation locale qui doit permettre à chaque commune déléguée d'assumer toutes les dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locales, en particulier aux activités culturelles.

16

Conséquences sur les biens, contrats et syndicats intercommunaux



Qu'elle soit créée à l'échelle de communes contiguës ou d'une communauté, la commune nouvelle se substitue aux anciennes communes et, le cas échéant, à la communauté, pour :

- l'ensemble des biens et services publics, droits et obligations qui y sont attachés (transfert de plein droit),
- toutes les délibérations et tous les actes,
- les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties,
- l'ensemble des personnels des anciennes communes (et de l'EPCI supprimé) relèvent de la commune nouvelle,
- dans les syndicats dont les communes fondatrices (ou l'EPCI supprimé) étaient membres (principe de « représentation-substitution » dans les syndicats sauf dissolution).

** La procédure de création d'une commune nouvelle est gratuite et ne peut donner lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire.*

17



Aspects financiers et fiscaux de la commune nouvelle



La fiscalité de la commune nouvelle



La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes.

Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient :

Sous réserve du régime de fiscalité de la communauté

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- de la taxe d'habitation,
- de la cotisation foncière des entreprises,
- d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises,
- d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux,
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, si elle le souhaite,
- etc...

La commune nouvelle est également soumise aux règles de liens entre les taux de fiscalité votés.

19

Taux de fiscalité de la commune nouvelle la 1^{ère} année



Les taux de 1^{ère} année de chacune de ces quatre taxes sont fixés à partir du calcul des taux moyens pondérés par leurs bases de l'année précédente :

$$TMP = \frac{\text{Somme produits fiscaux perçus par les communes de la taxe}}{\text{Somme des bases nettes communales de la taxe}}$$

Les décisions des anciennes communes en termes de fiscalité n'ont pas vocation à être reprises par la commune nouvelle mais peuvent être harmonisées.



L'arrêté de création de la commune nouvelle pris par le Préfet ne produit ses effets au plan fiscal à compter du premier exercice qu'à la condition qu'il intervienne avant le 1^{er} octobre de l'année précédant la création.

Dans le cas contraire, la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2^{ème} année d'existence (n+1) : des taux fixés par le conseil municipal de la commune nouvelle différents s'appliqueront sur les anciennes communes.

Le conseil municipal de la commune nouvelle reconduit les taux des anciennes communes.

20

Lissage progressif des taux de fiscalité



La création de la commune nouvelle naît du regroupement de communes sur lesquelles étaient appliqués des taux différents. C'est pourquoi, il est possible - *si les écarts sont importants (supérieurs à 20 %) - d'unifier progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes.*

- Cette procédure n'est possible que si le taux de la commune la moins imposée est inférieur ou égal à 80 % du taux de la commune la plus imposée.

Cette unification peut être appliquée au maximum pendant 12 ans (LFR 2014) après décision du conseil municipal de la commune nouvelle ou sur délibérations concordantes (unanimité) des anciens conseils municipaux des communes concernées. Cette décision doit être prise avant le 1^{er} octobre pour une application dès l'année suivante.

La durée de la période de réduction des écarts de taux d'imposition ne peut être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (2 à 12 ans), la période d'harmonisation sera fixée à 12 années.

Le lissage devra être précédé d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation.

21

Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle



- 1) Les communes nouvelles regroupant une population au plus de 10 000 habitants (ou regroupant l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre) et créées avant le 1^{er} janvier 2016, sont exonérées de l'effort que représente la réduction des dotations de l'État sur la période 2016-2018.
- 2) Ces mêmes communes nouvelles sont garanties de percevoir sur la période 2016-2018 les montants de DGF (dotation forfaitaire + péréquation) que percevaient chaque commune avant de se regrouper.
- 3) Bonification de la DGF de 5 % pendant 3 ans pour les communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants et créées avant le 1^{er} janvier 2016.
- 4) Les communes nouvelles sont également garanties de percevoir, à compter de l'année de leur création, et sans limitation de durée, les montants de dotation de solidarité rurale (DSR) que percevaient chaque commune avant de se regrouper.
- 5) Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit l'ancienne dotation d'intercommunalité (dotation de consolidation).
- 6) Les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.
- 7) Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (n+1 ou n+2 en droit commun).

22

Pacte de stabilité de DGF



Les communes nouvelles éligibles sont les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant moins de 10 000 hab. ou l'ensemble des communes d'une communauté (sans seuil de population).

Elles bénéficient d'un Pacte de stabilité de DGF pendant 3 ans sur la période 2016-2018.

Ce pacte garantit :

- un montant de dotation forfaitaire au moins égal à la somme des montants perçus par les communes fondatrices en 2015 ;
- un montant de dotations de péréquation (DSR, DNP, DSU) au moins égal à la somme des montants perçus par les communes fondatrices en 2015.

Elles sont exonérées :

- des contributions pour le redressement des finances publiques qui seront appliquées en 2016 et 2017;
- de l'écrêtement de la dotation forfaitaire (puisque la dotation forfaitaire est garantie sur cette période).

* *Lorsqu'elle se substitue à une communauté, la commune nouvelle perçoit pendant 3 ans le montant de DGF que la communauté a perçu en 2015.*

Lorsque les communes nouvelles éligibles regroupent une population entre 1 000 et 10 000 hab., elles perçoivent sur la période 2016-2018 une dotation forfaitaire bonifiée de 5% (sur la dotation calculée en 1^{ère} année).

23

DGF d'une commune nouvelle qui se substitue à une communauté



Lorsqu'une commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit en plus de la DGF d'une commune (*c'est-à-dire la dotation forfaitaire ainsi que les dotations de péréquation en cas d'éligibilité*) :

- 1) une dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année, par la communauté à laquelle elle s'est substituée ;
- 2) une part « *compensation* » égale à la somme des montants de dotation de compensation perçus par la communauté à laquelle elle s'est substituée.

Ces dotations intègrent (*la part figée*) la dotation forfaitaire de la commune nouvelle.

Puisque la communauté est supprimée, elle ne fera plus l'objet d'une contribution pour le redressement des finances publiques.

24

DGF de la commune nouvelle après le Pacte de stabilité



La commune nouvelle perçoit une dotation forfaitaire calculée dans les conditions de droit commun, c'est à dire :

- une dotation forfaitaire composée d'une part figée égale à ce que la commune nouvelle a perçu en 2018, et d'une part supplémentaire en fonction de l'évolution de sa population DGF ;
- un écrêtement au titre de la dotation forfaitaire (alors qu'elle a été exonérée pendant 3 ans) mais plafonné à 3% de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, et qui est fonction de sa population DGF et de son potentiel fiscal par habitant.

Exonérée de la « *baisse des dotations* » sur la période 2016-2018, la commune nouvelle ne subit pas d'« *effet de rattrapage* » et percevra donc en 2019 une dotation forfaitaire proche du montant perçu en 2016.

Les dotations de péréquations DNP et DSU seront calculées dans les conditions de droit commun. La commune nouvelle pourrait ne plus y être éligible.

➔ La commune nouvelle est garantie de percevoir – dès sa création et quelle que soit sa taille - une attribution au titre de la DSR au moins égale à la somme perçue au titre de la DSR par les anciennes communes l'année précédant sa création (2015). Cette attribution évolue selon un taux fixé chaque année par le Parlement.

25

Dotations de la commune nouvelle



Elle perçoit, comme toutes les communes, la dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée dans les mêmes conditions :

- une dotation forfaitaire
- des dotations de péréquation si elle y est éligible.

La loi de finances pour 2015 a modifié l'architecture de la dotation forfaitaire des communes. Les 5 composantes de la dotation forfaitaire sont regroupées en 2 composantes :

Composition de la dotation forfaitaire des communes en 2015		Critères utilisés
2 composantes	Dotation forfaitaire perçue en 2014 (avec la contribution au redressement des finances publiques 2014 et hors la participation au financement des missions de préfiguration)	Figé
	Part variable en fonction des variations de population	Pop DGF
1 écrêtement*	Écrêtement de la dotation forfaitaire de manière péréquée	Potentiel fiscal/hab.
2 minorations	Contribution au redressement des finances publiques 2015	RRF
	Participation au financement des missions de préfiguration	Dotation forfaitaire

* comme ci-dessus, l'écrêtement permettra de financer les hausses de DGF liées aux variations de population, à l'évolution de l'intercommunalité et à la progression de la péréquation

Sources: Note AMF CW13052 « Loi de finances pour 2015 »

26

Éléments fondateurs de la commune nouvelle



Charte fondatrice de la commune nouvelle

La Charte constitue le socle des principes fondateurs de la commune nouvelle.

Elle rappelle le contexte (historique, social, culturel, économique, géographique ...), les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes (travail commun, existence de syndicats intercommunaux ...), les enjeux et les perspectives (renforcer la représentation du territoire par rapport à l'Etat, aux autres collectivités et à l'intercommunalité...).

Elle permet de formaliser le projet commun de territoire défini entre les élus :

la volonté de regrouper les communes et les objectifs poursuivis (aménager le territoire, créer et/ou maintenir des services publics, permettre l'égalité d'accès aux services par les habitants, partager des politiques, mutualiser et mettre en commun des moyens...), tout en conservant l'identité des communes fondatrices .

Elle permet d'acter la gouvernance et l'organisation particulière de la commune nouvelle :

- ✓ Organisation : un maire, des adjoints et des maires délégués, un conseil municipal et éventuellement des conseils communaux et des adjoints au maire délégué, une conférence des maires, un ou des comité(s) consultatif(s) etc...
- ✓ Rôle des communes déléguées : maintien d'une mairie annexe, gestion de certains équipements ou services (écoles, associations, salle des fêtes, état civil...), consultation sur les projets concernant leur territoire, ses ressources (dotations)...
- ✓ Personnel (services mutualisés et services mis à disposition des communes déléguées...).

Principaux éléments des délibérations portant création d'une commune nouvelle



Les délibérations des communes doivent *au minimum* indiquer :

- ✓ le nom des communes fondatrices de la commune nouvelle et la population totale regroupée,
- ✓ le nom de la commune nouvelle (*accord entre toutes les communes, à défaut, il revient au préfet de proposer un nom après avis des communes qui disposent d'un mois pour se prononcer avant la création*),
- ✓ le chef-lieu de la commune nouvelle,
- ✓ la composition du conseil municipal de la commune nouvelle : décision de maintenir l'ensemble des conseillers municipaux,
- ✓ la date de création.

Le cas échéant :

- ✓ le nombre des communes déléguées si les conseils municipaux décidaient de ne pas maintenir l'ensemble des communes déléguées (PPL),
- ✓ le lissage des taux (et l'harmonisation des abattements de TH) : les décisions concordantes des conseils municipaux doivent être prises avant le 1^{er} octobre n-1 pour être applicables la première année de création (n). A défaut le lissage ne sera appliqué qu'en année n+1 (décision du conseil municipal de la commune nouvelle).

La charte fondatrice de la commune nouvelle peut être annexée aux délibérations.