



CRÉATION DE COMMUNE NOUVELLE

Une dynamique en émergence

Beaucoup moins contraignante que la loi Marcellin de 1971, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 régit la création de communes nouvelles. Elle a déjà convaincu nombre d'élus locaux et l'Association des maires de France (AMF) qui soutient la proposition de loi (PPL) portée par le député Jacques Pélissard, président de cette assemblée, pour la rendre encore plus attractive. Le 10 juin dernier, lors de la journée organisée par Mairie-conseils, l'AMF était invitée à intervenir. Plus d'une centaine d'élus locaux et de DGS se sont interrogés sur l'intérêt et les modalités de création d'une commune nouvelle.

Si la raréfaction des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des missions de services publics constitue pour les élus locaux une excellente raison de créer une commune nouvelle, ce n'est pas la seule. Plusieurs motivations incitant aux regroupements de communes ont été mentionnées lors du tour de table qui a ouvert la journée du 10 juin 2014.

Préparer l'avenir

Préparer l'avenir, c'est surtout de cela qu'il s'agit à travers les projets et les interrogations des élus autour de la commune nouvelle. La présidente d'une communauté du Loiret le rappelle explicitement dans son intervention. Située aux confins de l'Île-de-France, cette intercommunalité de 8 200 habitants s'appuie sur une ville centre qui en compte plus de 6 000 et six communes de 89 et 650 habitants. Sur quelles bases peut-elle préparer son avenir dans l'incertitude d'un élargissement prochain qui pourrait conditionner le schéma de mutualisation en cours et les projets d'investissements. Dans ce contexte, l'élue réfléchit à ce que pourrait lui apporter la commune nouvelle.

Septembre 2014

La journée du 10 juin était organisée par Mairie-conseils avec l'appui de l'AMF.

Cette synthèse a été rédigée par Victor Rainaldi, journaliste associé à Mairie-conseils.

Service gratuit de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils:
02 38 79 97 97

Mairie-conseils
Caisse des Dépôts
72 avenue Pierre
Mendès France
75 914 Paris Cedex 13
01 58 50 75 75

www.mairieconseils.net

Disposer d'une influence suffisante au sein d'EPCI élargis

Le seuil minimal pour la constitution d'une intercommunalité pourrait bientôt s'élever à 20 000 habitants. Quel sera le poids des petites communes dans un tel ensemble ? C'est la question que se posent nombre d'élus, dont la présidente d'une communauté de communes de Seine-et-Marne. Avec cinq communes et 9 000 habitants, la communauté sera inévitablement concernée par un élargissement et elle envisage la création d'une commune nouvelle pour ne pas être noyée dans une vaste communauté.

« Quel poids auront nos dix-huit petites communes quand nous devrons rejoindre une communauté d'agglomération bien plus vaste ? »

Le président d'une communauté de communes de Seine-Maritime

Améliorer le fonctionnement d'EPCI composés de petites communes

Une intercommunalité de Saône-et-Loire, composée de 35 communes et regroupant 12 000 habitants dont près de la moitié dans la seule ville centre, s'interroge : le premier adjoint craint qu'une intercommunalité avec 35 petites communes soit difficilement gérable. Il réfléchit à la création d'une commune nouvelle regroupant au moins les communes les plus proches de la ville centre, de manière à aider la communauté à mieux fonctionner. Une préoccupation partagée notamment par le président d'un EPCI de l'Orne : ses 6 000 habitants, répartis sur 16 communes, dont 10 de moins de 200 habitants, gagneraient certainement à voir se constituer une administration unifiée. Il considère que « la création d'une commune nouvelle à la place de l'intercommunalité améliorerait l'efficacité des services publics ». À ses yeux, l'intégration dans une intercommunalité de 20 000 habitants regroupant au moins 40 communes risquerait surtout de rendre trop compliqué le fonctionnement.

Se regrouper avec la ville centre

Plusieurs élus réfléchissent à la constitution d'une commune nouvelle avec les communes situées en périphérie de la ville centre. Mais dans ce cas, que deviennent les autres ? La présidente d'une communauté des Landes se demande comment regrouper en commune nouvelle les 18 communes de tailles différentes sur un territoire étendu.

Anticiper l'entrée dans une communauté plus faiblement intégrée

Avec 18 communes regroupant 9 000 habitants et un coefficient d'intégration fiscale (CIF) de 77 %, une communauté de commune de Seine-Maritime redoute son intégration dans la communauté d'agglomération voisine dont le CIF n'est que de 9 %. Selon son président, « les communes n'ont pas la capacité de reprendre les compétences transférées à la communauté et la création d'une commune nouvelle serait une solution. » Même constat en Haute-Garonne, où une intercommunalité de moins de 5 000 habitants regroupe 19 communes avec un CIF de 63 %. Son président est formel : « Il est impossible de renvoyer les compétences transférées vers les communes. »

« Si les petites communes ne font rien, elles sont assurées d'une mort lente par impossibilité d'agir, faute de moyens financiers. »

Le président d'une communauté de communes de l'Orne

Risque de sous-représentativité provisoire de la ville centre

La méthode utilisée pendant la période transitoire pour calculer le nombre d'élus de chaque commune intégrant le conseil municipal de la commune nouvelle semble plutôt défavorable à la ville centre. Cette sous-représentativité freine la constitution d'une commune nouvelle. Exemple cité le 10 juin : une ville centre de 33 000 habitants dans une agglomération qui en compte 56 000 répartis dans 18 communes, ne disposerait que de 12 élus sur 80. Une situation d'autant plus difficile à expliquer aux habitants de la ville centre que celle-ci concentre l'essentiel de la richesse et des services. Cependant, cette sous-représentativité provisoire pourrait être contrebalancée par l'adoption préalable d'un pacte volontaire ménageant les intérêts de la ville centre et précisant les projets d'investissement et les mesures clés à prendre durant la période transitoire. « Il faut que la période transitoire soit acceptable, tant par les élus que par la population, et que la représentation au conseil municipal reflète mieux les réalités démographiques », explique la présidente de l'agglomération.

« La PPL soutenue par l'AMF vise à faciliter la création de communes nouvelles, notamment en donnant à tous les élus la possibilité de rester en fonction lors de sa création, en renforçant la place des maires délégués et en établissant un pacte de stabilité financière sur trois ans. »

Marie-Cécile Georges, responsable du département Intercommunalité et territoires de l'AMF

Questions-réponses sur la commune nouvelle

La création d'une commune nouvelle soulève de nombreuses interrogations de la part des élus sur le devenir des conseillers municipaux, le rôle des communes déléguées, la représentativité de la ville centre ou le rattachement à un nouvel EPCI. La journée du 10 juin a permis d'apporter des réponses.

Comment sont représentées les communes fondatrices dans la commune nouvelle pendant la période transitoire ?

La loi de 2010 plafonne le conseil municipal de la commune nouvelle à 69 membres. Cependant, ce plafond peut être dépassé afin que tous les maires et adjoints issus des communes fondatrices y soient représentés. Ce n'est pas le cas des conseillers municipaux. Leur entrée dans le nouveau conseil municipal est soumise à un calcul basé sur le nombre d'électeurs inscrits dans chaque commune fondatrice. Certains conseillers voient ainsi leur mandat prendre fin lors de la création de la commune nouvelle. La commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a trouvé une alternative : elle les a réunis dans un conseil communal consultatif.

► La proposition de loi (PPL) portée le député Jacques Pélissard, président de l'AMF, envisage notamment d'accorder aux conseils municipaux des communes fondatrices la possibilité de se prononcer par délibérations concordantes sur le maintien de l'ensemble des élus pendant la période transitoire jusqu'en 2020. Le texte propose également la reconnaissance d'une conférence municipale, organe facultatif de coordination et de discussion, regroupant le maire et les maires délégués (anciens maires).

Quel est le rôle des communes déléguées ?

Sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle, les communes fondatrices deviennent des communes déléguées. Elles jouent le rôle des arrondissements*. Des dotations (investissement, animation, gestion locale) peuvent leur être allouées. Chacune dispose d'un maire délégué officier d'état civil et de police judiciaire et d'un ou de plusieurs adjoints désignés parmi les membres du conseil municipal de la commune nouvelle. La commune déléguée dispose également d'une mairie annexe pour établir les actes d'état civil de ses habitants. Un conseil de la commune déléguée peut également être créé à la majorité des deux tiers du conseil municipal de la commune nouvelle.

Que deviennent les communes déléguées après la période transitoire ?

Après les élections et l'entrée en fonction du nouveau conseil municipal, celui-ci peut décider de maintenir les communes déléguées ou de les supprimer.

► La PPL soutenue par l'AMF propose de faciliter l'intégration des maires délégués au sein de la municipalité en devenant adjoints au maire de la commune nouvelle.

Peut-on créer une commune nouvelle avec des communes de départements, de régions et d'EPCI différents ?

Les communes de régions et/ou de départements différents peuvent former une commune nouvelle après modification des limites territoriales départementales et régionales par décret en Conseil d'État pris après accord des conseils généraux et conseils régionaux concernés. À défaut d'accord, les limites territoriales des départements et des régions ne peuvent être modifiées que par la loi.

Les communes issues d'EPCI à fiscalité propre distincts peuvent se constituer en commune nouvelle. Dans ce cas, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois après sa création, sur l'EPCI qu'il souhaite rejoindre. En cas de désaccord préfectoral, celui-ci saisit la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) pour proposer le rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes fondatrices. Cependant, lorsqu'une des communes fondatrices appartenait à une communauté urbaine ou à une métropole, la commune nouvelle lui est rattachée d'office.

Quel est le délai de rattachement à un EPCI quand une commune nouvelle se substitue à une communauté de communes ?

La loi RCT de 2010 fixe ce délai au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant la création de la commune nouvelle (un an).

► La PPL soutenue par l'AMF propose d'allonger ce délai si la commune nouvelle se substitue à une communauté d'au moins 5 000 habitants (seuil actuel de création d'une communauté de communes). Le nouveau conseil aurait la possibilité de se prononcer au plus tard lors de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

* Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM.

Impact fiscal et financier

La diminution prévue de 30% de la DGF d'ici à 2017 a incité les élus présents à s'interroger sur les avantages financiers et fiscaux de la création d'une commune nouvelle. Avantages qui leur permettraient d'améliorer les services à la population.

• Exonération de la réduction des dotations de l'État jusqu'en 2016

À compter de 2014 et jusqu'en 2016, la commune nouvelle est exonérée de l'effort que représente la baisse des dotations de l'État. Cette garantie s'applique aux communes nouvelles de moins de 10 000 habitants créées avant le 1^{er} janvier 2016 ainsi qu'aux communes nouvelles constituées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014. De plus, l'addition des populations DGF peut entraîner une augmentation du coefficient multiplicateur et donc de la DGF. Quand la commune nouvelle se substitue à un EPCI à fiscalité propre, elle perçoit, en outre, une dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité de l'ancien EPCI.

• Dotations de péréquation communales

La commune nouvelle est éligible à ces dotations dans les conditions du droit commun. Les communes nouvelles ont la garantie de percevoir, à compter de l'année de leur création : l'attribution de la DSR (dotation de solidarité rurale) au moins égale à la somme des attributions perçues par les communes fondatrices l'année précédente ; et les deux parts de la DNP que percevaient chaque commune avant de se regrouper.

• Harmonisation des taux

La décision d'unifier les taux des taxes communales est prise à l'unanimité des communes fondatrices ou par la commune nouvelle. Si l'écart entre les taux est supérieur ou égal à 20 %, le lissage peut s'effectuer sur une durée maximale de douze ans. S'il est inférieur, le taux voté par la commune nouvelle est d'application immédiate, après homogénéisation progressive des abattements pratiqués pour le calcul de la taxe d'habitation. La décision d'harmonisation des taux pour l'année N doit intervenir au plus tard le 1^{er} octobre de l'année N-1.

➤ La PPL portée par l'AMF propose un pacte de stabilité de ressources de trois ans : les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 seraient exonérées de la baisse des dotations de l'État. Le pacte garantirait une DGF au moins égale à la somme des montants DGF perçus par les communes fondatrices l'année précédant la création de la commune nouvelle. Il garantirait aussi le maintien des dotations de péréquation. La PPL propose aussi de maintenir intégralement la DGF, sans condition de population, pour les communes nouvelles qui se substituent à un EPCI.

Pour des informations plus détaillées

➤ Appeler le 01 38 79 97 97, service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils ouvert gratuitement aux élus des communes de moins de 3 500 habitants et à toutes les intercommunalités sans condition de taille.

➤ Visiter le site de Mairie-conseils (www.mairieconseils.net) pour télécharger les fiches pédagogiques Communes nouvelles, lire le bouquet d'expériences Communes nouvelles et consulter l'ouvrage *Coopération intercommunale, la nouvelle vague* (Éditions de l'Aube Mairie-conseils).

➤ Participer aux journées d'échanges de Mairie-conseils (prochaine date le 7 octobre 2014 à Paris).

➤ Visiter sur le site l'AMF (www.amf.asso.fr) pour consulter le dossier Communes nouvelles, suivre l'actualité sur ce thème et retrouver la synthèse et la vidéo de la rencontre-débat du 9 juillet 2014 « Communes nouvelles, l'urgence d'agir ! », la proposition de loi « commune nouvelle ».

➤ Voir également les articles du CGCT L2113 et suivants.