



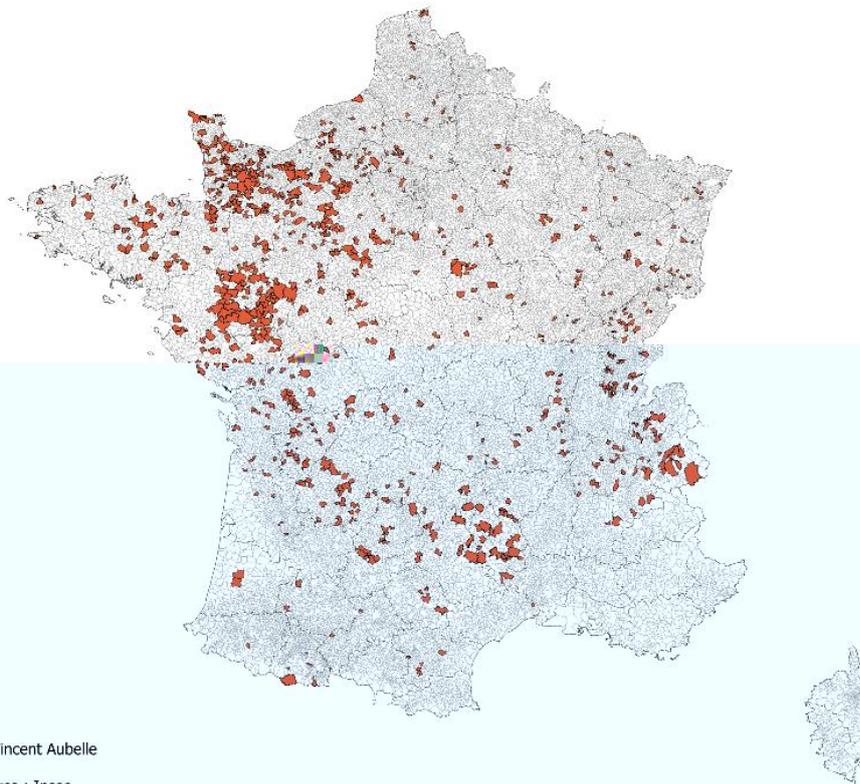
Dossier de Presse

Osons la commune nouvelle !

Jeudi 29 juin 2023

Baugé-en-Anjou

Communes nouvelles existantes à la date du 1er janvier 2023 - France métropolitaine



© Vincent Aubelle

Source : Insee



Sommaire

■ Situation et contexte	04
■ Enjeux et perspectives	06
■ Annexes	09
● Chiffres clés	10
● Cartes	11
● Synthèse	14
● Création et organisation	15
● Finances et fiscalité	19
● L'AMF et les communes nouvelles	21



FICHE N°1 : SITUATION ET CONTEXTE

1. Photographie des communes nouvelles au 1^{er} janvier 2023

Au 1er janvier 2023, la France compte 795 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire national, regroupant plus de 2 500 communes et 2,5 millions d'habitants.

L'année 2020 a été une année d'élections municipales, ce qui explique l'absence de création de communes nouvelles. En effet, un an avant les échéances électorales, les circonscriptions électorales ne peuvent évoluer. Par ailleurs, après avoir géré la crise sanitaire liée au Covid pendant plus de deux ans, les élus doivent désormais gérer de nouvelles crises telles que la crise énergétique, écologique, les effets de l'inflation sur leurs projets etc., ce qui explique le faible nombre de création de communes nouvelles depuis 2019.

Désormais, la France comprend **34 945 communes, 34 816 en France métropolitaine et 129 dans les DOM. Plus de la moitié de ces communes ont moins de 500 habitants, plus des deux tiers ont moins de 2 000 habitants, et 90% ont moins de 3 500 habitants.**

La loi de réforme des collectivités territoriales (2010) et celle relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (2015), ont créé puis modernisé le dispositif des communes nouvelles. Il s'agit d'un **regroupement de communes limitrophes, issu d'un consentement libre et volontaire des élus**. La commune nouvelle, au même titre que tout autre commune, dispose de la clause générale de compétence et du statut de collectivité territoriale. Toutefois, son mode de fonctionnement est adapté avec le maintien des communes historiques, nommées « communes déléguées » et d'un maire délégué.

Ce dispositif très adaptable à la grande diversité des territoires engendre une grande hétérogénéité du panorama des communes nouvelles, empêchant de ce fait l'appréhension d'un modèle type. Cela s'explique par les différents projets politiques à l'origine des créations, aux spécificités locales, aux liens existants entre les communes, à la gouvernance prévue par les élus ou encore aux raisons qui ont présidé à leur développement ...

Actuellement, la plus petite commune nouvelle comprend moins de 100 habitants, la plus grande (Annecy), compte plus de 130 000 habitants. **56% des communes nouvelles sont issues du regroupement de deux communes, près de 20% de trois communes, 1% de plus de 15 communes dont une commune nouvelle rassemblant 22 communes déléguées.**

2. La commune nouvelle : une solution en période de crise économique, sociale et démocratique

Dans un contexte particulier marqué par des attentes fortes des habitants (en matière sanitaire, sociale, économique, environnementale, ...) mais aussi des contraintes significatives sur les finances locales, la commune nouvelle peut être une voie notamment pour les communes rurales qui souhaitent unir leurs forces afin de réaliser des économies d'échelle pour porter de nouveaux projets d'investissements et des services à la population.

Elle peut être une réponse aux enjeux d'attractivité et d'aménagement des territoires (rurbanisation, nouveaux développements des territoires ruraux).



Cela concerne le maintien des écoles, des commerces et de l'artisanat, le renforcement de l'action sociale ou encore le développement de l'animation culturelle, la rénovation du patrimoine municipal, les enjeux de la transition écologique, etc.

L'AMF, à l'origine de plusieurs lois visant à accompagner le mouvement des communes nouvelles, a toujours œuvré pour que cette création demeure une démarche libre et volontaire des élus municipaux en lien avec leur population, afin de donner une nouvelle ambition pour leur territoire.

Ces derniers sont les plus à même de proposer l'évolution de la commune en tenant compte du contexte local et des projets qu'ils portent pour maintenir voire développer des services publics de proximité. Le regroupement des communes en commune nouvelle permet de conserver des liens de proximité, l'histoire et l'identité des communes historiques, gage de réussite.

Rappel du nombre de créations entre 2011 et 2023

Année	Nombre de créations de commune nouvelle
2011	0
2012	7
2013	1
2014	12
2015	289
2016	188
2017	37
2018	239
2019	3
2020	0
2021	2
2022	9
2023	8
Nombre total de communes nouvelles	795

Répartition des communes nouvelles en fonction du nombre de communes regroupées

Nb de communes déléguées	2	3	4	de 5 à 7	de 8 à 9	de 10 à 14	de 15 à 19	>= 20
Nb communes nouvelles	448	156	79	75	12	18	5	2
Soit en %	56,35%	19,62%	9,93%	9,43%	1,5%	2,26%	0,5%	0,25%

Répartition des communes nouvelles en fonction de leur strate démographique

Population INSEE	< 200 hab.	< 500 hab.	< 1 000 hab.	< 2 000 hab.	< 3 500 hab.	< 5 000 hab.	< 10 000 hab.	> = 10 000 hab.
Nb communes nouvelles	16	68	225	450	592	680	759	36
Soit en %	2,01%	8,55%	28,30%	56,60%	74,47%	85,53%	95,47%	4,53%



FICHE N°2 : L'AVENIR DE LA COMMUNE NOUVELLE

1. Les enjeux

Pour relancer le processus de communes nouvelles, les élus ont besoin d'un cadre financier qui ne les pénalise pas, qui soit stable et pérenne. Ils attendent également de la visibilité sur la gouvernance et l'application des politiques publiques (effets de seuil). La création d'une commune nouvelle s'inscrit dans un processus long.

Les communes nouvelles ont dix ans. Depuis 2013, jamais le pays n'aura connu un tel mouvement libre et volontaire des élus. 2 553 communes, villes, bourgs et villages, ont fait le choix de prendre en main leur destin et se réorganiser pour trouver, ensemble, de nouvelles capacités d'agir.

Défendre des communes fortes, tout en conservant l'identité des communes regroupées, tel est le projet des communes nouvelles ! Pour une identité singulière et plurielle.

Dans un contexte de rapide transformation des politiques publiques et des modes de vie, la commune constitue une des bases de la cohésion de notre société : un lieu où s'exprime la démocratie, où s'organise une offre collective de services au plus proche du citoyen, mais aussi de solidarité, d'initiative et d'innovation.

Le regroupement en commune nouvelle est une faculté pour ceux qui souhaitent conforter la vitalité de nos communes, en dessinant une manière et des choix de vivre ensemble. Aux dires des maires de commune nouvelle, cette dernière permet d'offrir plus de services aux habitants tout en conservant de la proximité. Nombreuses sont celles qui ont pu maintenir (« sauver ») leur école, le dernier commerce en milieu rural, créer de nouveaux services,

dynamiser le centre-ville avec de nouvelles enseignes, créer un centre de santé pluridisciplinaire en plein désert médical, etc. Ils soulignent également l'harmonisation du niveau des services publics en zone rurale, tels la voirie, l'aménagement des centres de village, etc. Le retour de l'attractivité des villages a un effet vertueux sur le développement des commerces, l'accueil de professionnels de santé, etc.

Au cours de la crise sanitaire, les maires de commune nouvelle soulignent la plus-value du regroupement avec une harmonisation des protocoles sanitaires dans toutes les écoles du territoire communal, y compris dans les plus petites communes déléguées, l'installation d'un centre de vaccination, des aides à l'attention des seniors ou des enfants via le CCAS, etc.

Le regroupement assure également aux communes une meilleure ingénierie, permettant désormais pour certaines d'entre elles de contractualiser avec l'État (ex : Action Cœur de ville, Petites villes de demain, etc.) et de lancer des projets dans les communes déléguées (dans un délai court).

Les élus indiquent également une meilleure participation citoyenne aux élections car la création d'une commune nouvelle réinterroge l'action publique (quels nouveaux projets, quelle nouvelle organisation, quel impact dans le quotidien, nouveaux outils de concertation, etc.).



2. Les demandes et propositions de l'AMF pour l'avenir.

La poursuite du mouvement de création a besoin d'actes forts, solides, inscrits dans la durée pour tous les élus qui se projettent déjà en 2026 et au-delà. Nous n'avons plus le temps d'attendre.

C'est pourquoi nous appelons à :

1/ Stabiliser le cadre des communes nouvelles en conservant la grande adaptabilité du dispositif à la diversité des situations locales et dans le respect de l'identité des communes regroupées : il ne peut y avoir de seuil minimum, de schéma départemental, ni de modèle de commune nouvelle. Les élus doivent pouvoir choisir, selon plusieurs options, l'organisation locale la plus adéquate selon l'histoire comme la géographie (taille de la commune nouvelle, création d'une commune-communauté, fonctionnement de la commune nouvelle et des communes déléguées, etc.).

2/ Réformer urgemment leur dispositif financier aujourd'hui pénalisant. L'absence de prévisibilité financière stable et la perte de dotations pour de nombreuses communes nouvelles ne permettent pas aux élus volontaires de s'engager sereinement dans ce projet.

Il faut agir, dès cette année, dans le projet de loi de finances pour 2024 et prévoir, sur une période longue après la création de la commune nouvelle :

- un **nouveau pacte de stabilité avec des garanties pérennes de dotations et de versements financiers** : inscrire dans la loi le principe selon lequel une commune nouvelle ne peut pas percevoir moins de dotations ou de versements financiers que ce que percevaient les communes fondatrices avant leur regroupement (DGF, DPEL ou encore attributions au titre du fonds départemental de DMTO) ;

- **la création d'une véritable dotation « commune nouvelle » financée par l'État**, hors enveloppe DGF, couvrant totalement et réellement les coûts induits par la transformation (les montants actuels de la

dotation d'amorçage sont insignifiants pour les projets en zone rurale) ;

- **l'accès des communes nouvelles aux aides à l'investissement** : bonifier la DETR pour les communes nouvelles ou permettre le dépôt de plusieurs dossiers d'aide à l'investissement par une commune nouvelle ;

- **stabiliser les dotations des communes nouvelles existantes** et, au cas par cas, envisager leur adaptation afin qu'elles disposent de dotations correspondant à leurs caractéristiques pour qu'elles gardent leurs dynamiques, indispensables à leur transformation profonde.

3/ Prendre en compte la spécificité des communes nouvelles, leur particularité et conforter le maintien des communes déléguées, indispensable aux liens de proximité : ne pas imposer de manière artificielle les effets seuil ou de nouvelles normes aux communes nouvelles du simple fait de regroupement (loi SRU, gens du voyage, aides à l'installation de commerces, ZAN, etc.) ; adapter l'effectif des conseils municipaux ainsi que le statut des maires délégués.

Ce mouvement a permis en 10 ans de réaliser plus de regroupements que les politiques de l'État n'ont su le faire depuis 50 ans. Il est de l'intérêt de l'organisation des pouvoirs publics de défendre cette politique et de prendre réellement en considération l'impulsion donnée par les élus.

Pour accompagner pleinement le développement des communes nouvelles, **un régime particulier de commune, qui tient compte de l'existence des communes déléguées et suivant les cas, de leur superficie, de leur densité, de l'absence de centralité, est indispensable.**

Il s'agit d'ériger la commune nouvelle au rang des collectivités à statut particulier.

Le gouvernement et le Parlement travaillent sur ces sujets et devraient proposer des solutions dans le projet de loi de finances et éventuellement un texte spécifique d'ici la fin de l'année.



Annexes

■ Chiffres clés	10
■ Cartes	11
■ Synthèse	14
■ Création et organisation	15
■ Finances et Fiscalité	19
■ L'AMF et les communes nouvelles	21



ANNEXE N°1 : CHIFFRE CLÉS

1 : Nombre le plus faible de communes nouvelles formées dans l'ensemble des départements où des communes nouvelles ont été créées : Hérault (34), Pyrénées-Atlantiques (64), Territoire de Belfort (90), Val- d'Oise (95)

49 : Nombre le plus élevé de communes nouvelles formées dans un département : la Manche (50)

3,79 : Plus petite superficie en kilomètres carrés pour une commune nouvelle : Benqué-Molère (65)

22 : Nombre le plus élevé de communes fondatrices d'une commune nouvelle : Livarot-Pays-d'Auge (14)

30 : Communes nouvelles formées sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

40 : Nouvelles communes nouvelles – par extension – dont deux « nouvelles communes nouvelles » : Carentan-les-Marais (50) et Moret-Loing-et-Orvanne (77)

13 : Départements qui ne comptent aucune commune nouvelle : Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Corse-du-Sud (2A), Haute-Corse (2B), Lot-et-Garonne (47), Pyrénées-Orientales (66), Paris (75), Tarn-et-Garonne (82), Var (83), Vaucluse (84), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94).

71 : Population totale minimale au 1er janvier 2023 pour une commune nouvelle : Cussey-sur-Lison (25)

224 : Nombre le plus élevé de communes fondatrices de communes nouvelles dans un département : Maine-et-Loire (49)

408,05 : Plus grande superficie en kilomètres carrés pour une commune nouvelle : Val Cenis (73)

795 : Nombre de communes nouvelles à la date du 1^{er} janvier 2023

945 : Nombre de listes déposées dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020

1 088 : Nombre – le plus élevé au cours d'une année – de communes fondatrices engagées dans la création d'une commune nouvelle (2016)

2 553 : Nombre total de communes regroupées ayant formé une commune nouvelle, à la date du 1^{er} janvier 2023

4 864 : Nombre de candidats dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020

34 945 : Nombre de communes au 1^{er} janvier 2023

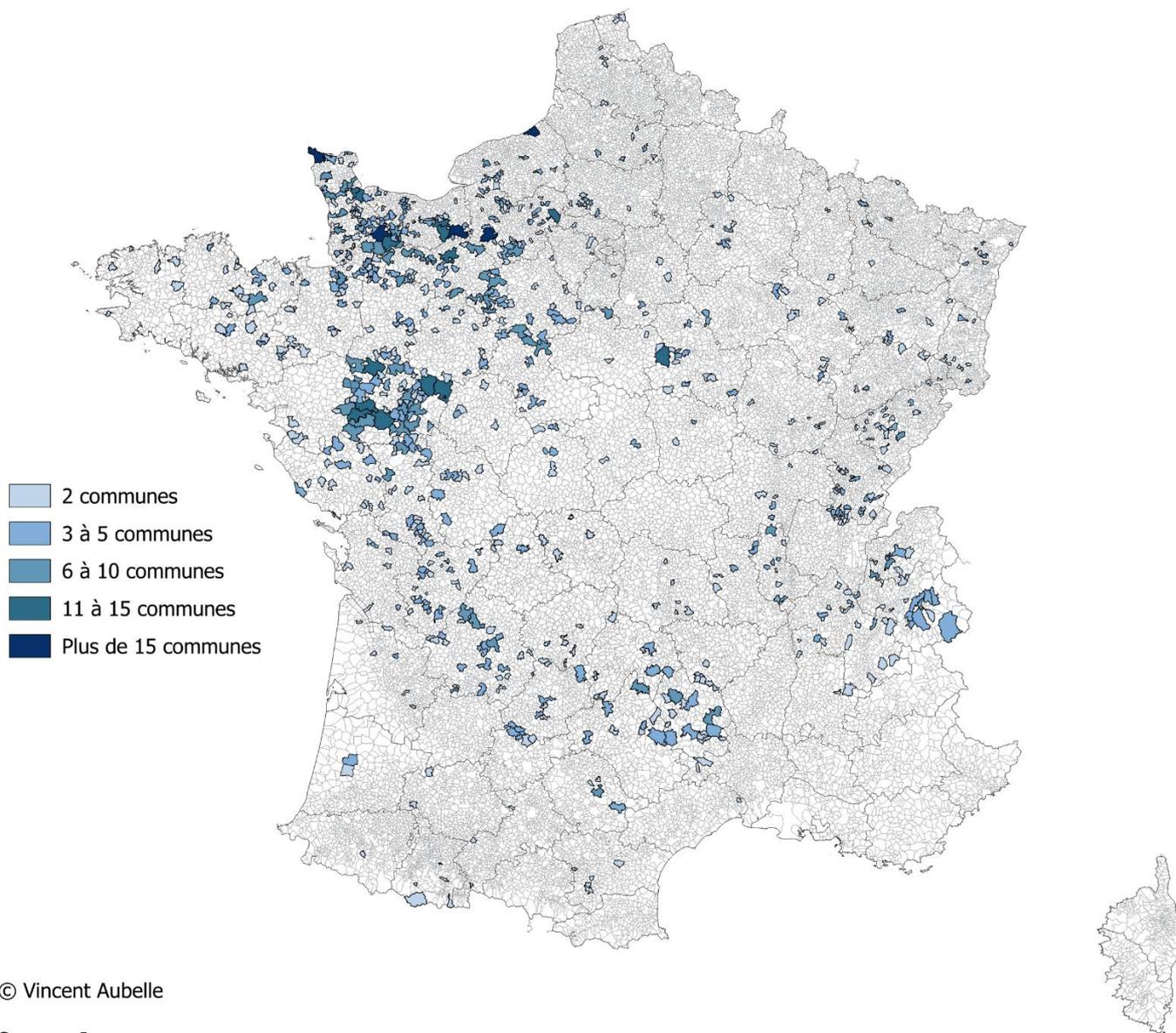
134 942 : Population totale la plus importante pour une commune nouvelle au 1^{er} janvier 2023 : Annecy (74)

2 589 744 : Population totale des communes nouvelles à la date du 1^{er} janvier 2023



ANNEXE N°2 : CARTES

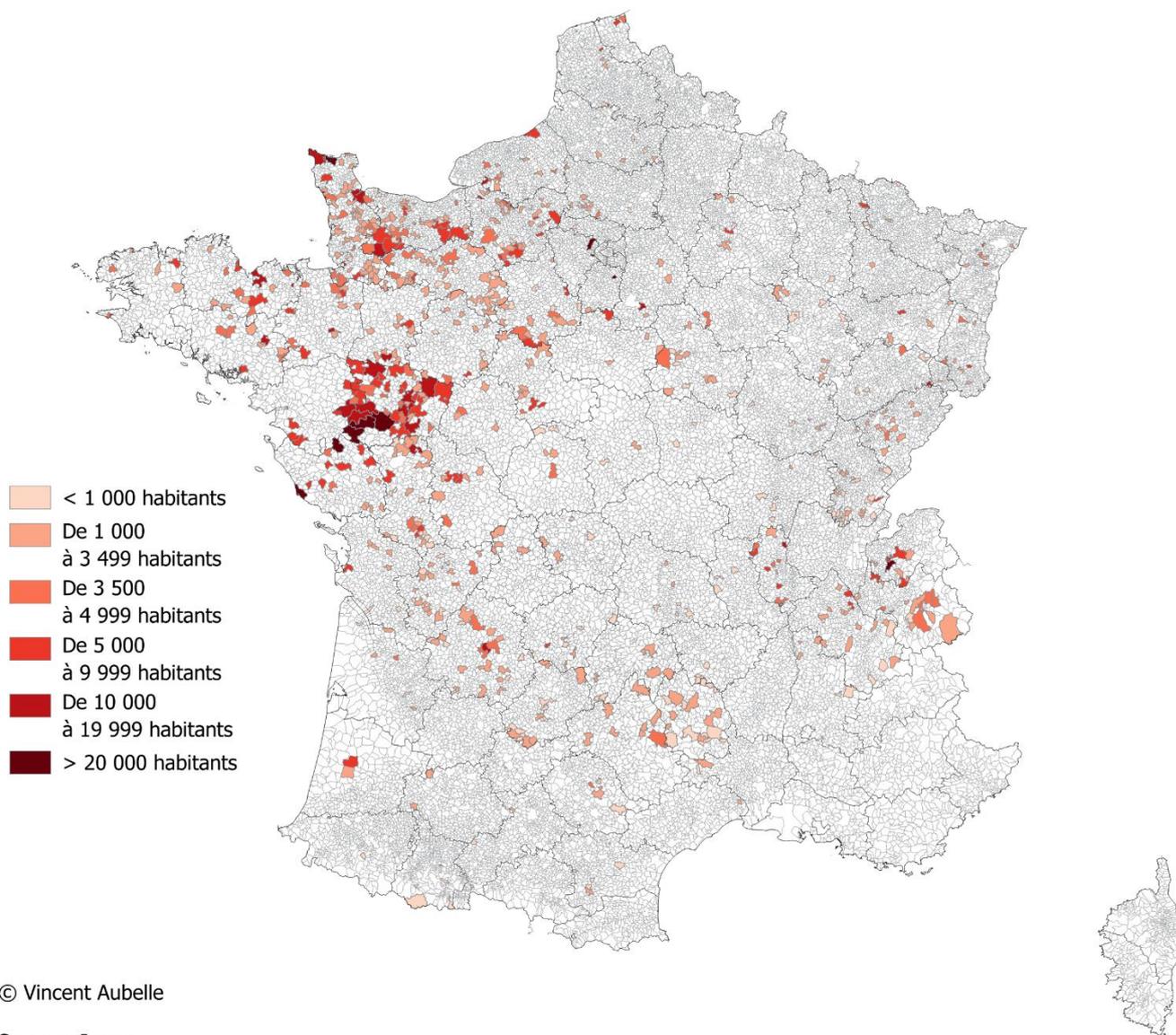
Communes fondatrices des communes nouvelles existantes à la date du 1er janvier 2023
- France métropolitaine



© Vincent Aubelle

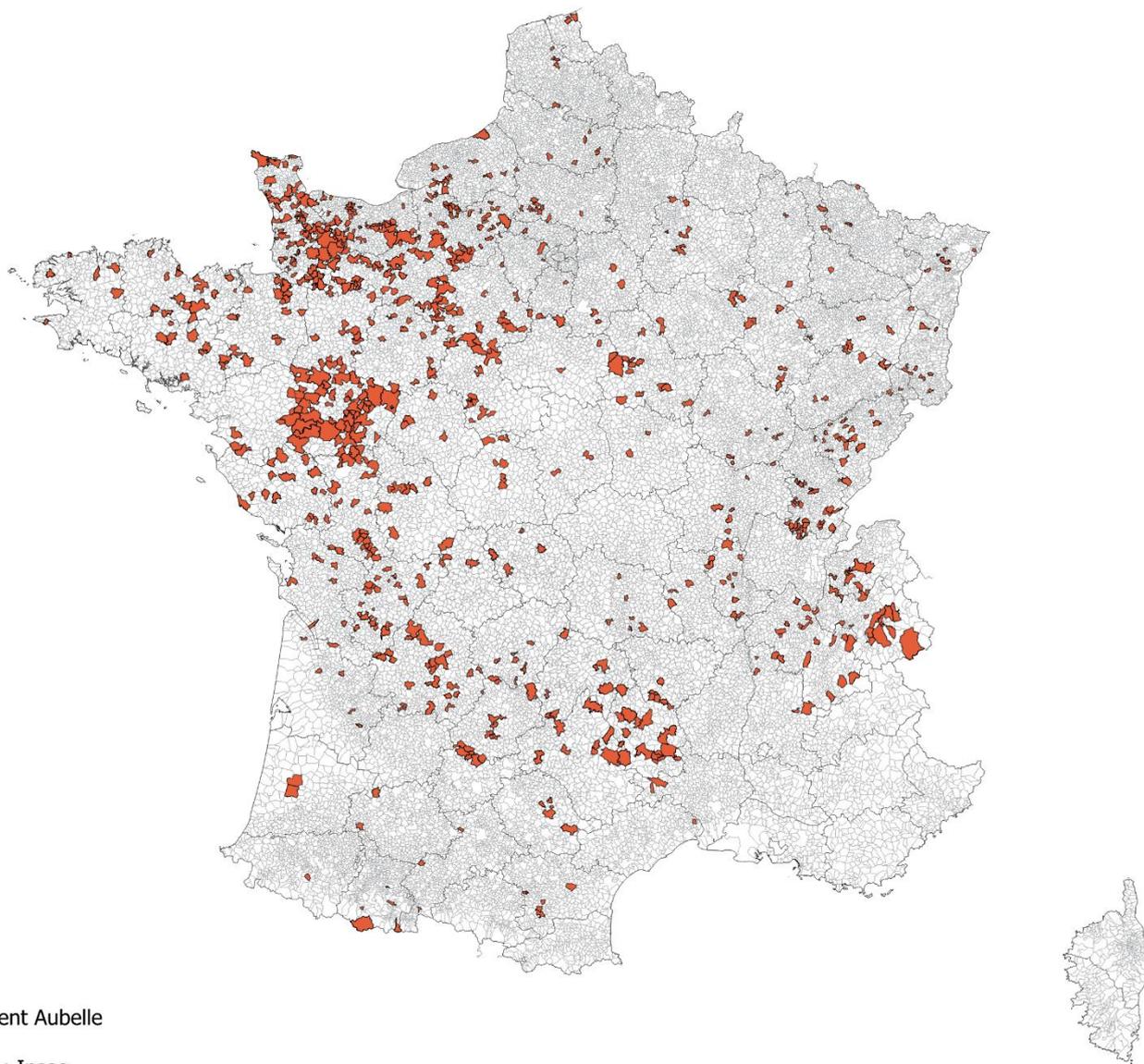
Source : Insee

Population Insee des communes nouvelles existantes à la date du 1er janvier 2023 - France métropolitaine





Communes nouvelles existantes à la date du 1er janvier 2023 - France métropolitaine



© Vincent Aubelle

Source : Insee



ANNEXE N°3 : SYNTHÈSE

Vincent Aubelle / Panorama des communes nouvelles / 2022

Au-delà des communes nouvelles, une nouvelle étape de la décentralisation ?

Depuis que les municipalités françaises furent reconnues en 1789, constantes ont été les tentatives pour réformer le cadre communal. À l'inverse de nombreux pays appartenant à l'Union européenne, celles-ci n'ont jamais pu aboutir à une grande échelle, laissant entières les interrogations liées à la problématique communale : elles concernent, pour l'essentiel, la difficulté des communes de répondre à l'entièreté de la clause générale de compétences qui leur a été attribuée de façon indistincte.

Face à cette situation, l'intercommunalité a été privilégiée depuis 1992. Le succès obtenu - toutes les communes appartiennent à un EPCI à fiscalité propre (FP) - se fonde pourtant sur une conception de l'intercommunalité réduite aux seuls EPCI. Il existe d'autres formes d'intercommunalité dont les communes nouvelles font partie intégrante.

Car, sans qu'aucune obligation n'existe, impulsée à titre exclusif par les élus locaux et conditionnée à l'accord de chacune des communes, la commune nouvelle est bien un projet pour rénover le cadre communal. Cette politique enregistre au 1^{er} janvier 2022 des résultats tangibles : 787 ont été créées au cours de la période 2012-2022, par 2 536 communes fondatrices.

Cette réalité fait que la commune nouvelle ne peut plus être considérée comme l'invité discrète qu'elle fût lors de son introduction en 2010.

Ce succès nécessite que plusieurs améliorations soient apportées afin de perpétuer le mouvement.

Elles se subdivisent en trois sous-ensembles :

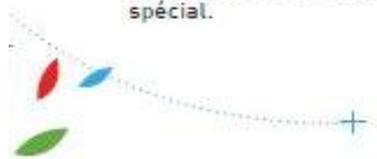
→ le premier est lié à leurs conditions de fonctionnement. Le conseil municipal est l'une d'entre elles. Si les communes nouvelles sont des communes de droit commun, encore faut-il admettre que leur formation à partir de communes fondatrices nécessite de leur reconnaître un statut spécial.

Par ailleurs, s'il est possible d'établir des comparaisons fondées sur le critère de la population entre toutes les communes, peut-être convient-il d'admettre la singularité des communes nouvelles. En conséquence, le fondement des obligations, liées au seuil de population, auxquelles les communes nouvelles doivent satisfaire, mérite d'être adapté à la réalité de leur mode particulier de formation.

→ Le deuxième sous-ensemble est celui de l'accompagnement financier. L'objectif de création des communes nouvelles n'a pas été, à rebours d'autres constructions, de maximiser les dotations de l'État. Encore faut-il permettre aux communes nouvelles, et sans que cela n'engendre de surcoût pour le budget de l'État, de pouvoir continuer à bénéficier du montant cumulé des dotations dont chacune des communes fondatrices de la commune bénéficiait antérieurement.

→ Le troisième sous-ensemble du devenir des communes nouvelles concerne la réflexion intercommunale dans son ensemble. Les limites rencontrées à l'issue de la rationalisation des EPCI à FP intervenue en 2012 et en 2016 conduit pour l'essentiel à disposer de périmètres soit trop étendus, dans la mise en œuvre de compétences où une réactivité importante est attendue, soit trop étroits pour des compétences telles que, et entre autres exemples, le changement climatique ou les mobilités. Les communes nouvelles, fortes et vivantes, et sans esprit de systématisme, appellent des intercommunalités nouvelles fortes et vivantes, capables de répondre aux défis des grandes transitions actuelles (écologiques, économiques,...).

En définitive, la question des communes nouvelles augure une réflexion plus profonde : elle est liée au devenir et à la conception de la décentralisation. Il s'agit tout à la fois d'admettre qu'il ne peut exister de systématisme tout en acceptant de faire pleinement confiance aux élus locaux.





ANNEXE N°4 : CRÉATION ET ORGANISATION

Créées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les communes nouvelles sont une forme rénovée de regroupement de communes. Leur constitution et leur mise en place ont été facilitées par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes, à l'initiative de l'AMF.

Depuis, plusieurs autres textes ont accompagné leur création et assoupli leur fonctionnement, notamment la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

1. Qu'est-ce que la commune nouvelle ?

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, disposant des mêmes droits et obligations en matière de service public que les autres communes.

Elle dispose de la clause de compétence générale et bénéficie d'une fiscalité directe locale. Son fonctionnement et son organisation sont adaptés en raison de l'existence de communes fondatrices (communes déléguées).

Sa création repose sur une démarche volontaire des communes après accord des conseils municipaux, et/ou celui de leur population. La commune nouvelle réunit au moins deux communes. Aucun critère de population n'est requis, seule la continuité territoriale des communes regroupées est nécessaire.

S'il est délicat de définir une typologie des communes nouvelles existantes, il est néanmoins possible d'en distinguer trois catégories : le regroupement de communes rurales, la substitution à une intercommunalité et enfin l'union de communes urbaines et périurbaines qui cherchent à se positionner au sein de l'espace départemental ou régional.

■ Les enjeux de la création d'une commune nouvelle

Ils sont multiples et tiennent compte de la diversité des territoires : l'avenir des services publics et la création de nouveaux services à la population (commerces de proximité, pôles de santé, équipements scolaires, activités culturelles et sportives, etc.) ou encore le renforcement des mutualisations afin de réaliser des économies d'échelle dans un contexte financier contraint.

La commune nouvelle apparaît ainsi comme l'opportunité de renforcer la capacité d'action des communes et de disposer d'une influence plus importante au sein de l'intercommunalité, auprès des autres collectivités locales et des services de l'État.

Le bénéfice d'avantages financiers au moment de la création de la commune nouvelle (notamment dans le cadre du pacte de stabilité de la DGF assortie d'une bonification pendant trois ans) ne peut pas constituer le seul motif de création. Le projet de territoire qui fonde l'union des communes ainsi que les objectifs poursuivis à plus ou moins long terme sont primordiaux.

2. La création d'une commune nouvelle

La commune nouvelle est issue de la démarche volontaire des élus et de l'accord des conseils municipaux des communes regroupées, en lien avec leur population. Il s'agit d'une condition essentielle de sa réussite.



À défaut d'accord d'un conseil municipal, un référendum local est organisé dans chaque commune souhaitant se regrouper en commune nouvelle.

La création de la commune nouvelle est décidée par arrêté préfectoral.

■ La charte fondatrice

Afin de mener à bien la création d'une commune nouvelle, les élus élaborent de concert une charte qui constitue le socle des principes fondateurs de la future collectivité.

Ce document, facultatif et de portée politique, permet non seulement de rappeler le contexte historique, géographique, socio-économique, culturel, les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes mais également de formaliser les enjeux et les objectifs poursuivis.

La charte peut aussi établir l'organisation et le fonctionnement de la future commune nouvelle (rôle des communes déléguées, organisation des services, etc.).

■ Le choix du nom de la commune nouvelle

La nouvelle collectivité territoriale doit se doter d'un nom. Il est choisi par les conseils municipaux par délibérations concordantes au moment de la procédure de création. Le choix du nom est libre.

Toutefois, il existe des règles de typographie et de toponymie à respecter. Il est opportun d'y réfléchir très en amont du processus de création car le nom correspondra à l'identité de la nouvelle commune.

■ L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle

L'ensemble des personnels des communes fondatrices relève de la commune nouvelle. Ces changements pour les personnels doivent être anticipés le plus en amont possible en associant les agents à la mise en place d'une nouvelle organisation.

Le maire de la commune nouvelle devient l'unique employeur des agents de l'ensemble des communes historiques.

Toute création de commune nouvelle doit être précédée de la consultation des comités techniques de chaque commune souhaitant se regrouper afin que les représentants du personnel puissent se prononcer sur l'organisation et le fonctionnement des nouveaux services municipaux.

3. Le fonctionnement de la commune nouvelle

Pour assurer son fonctionnement, la commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal.

■ Le conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire

De la création de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement de son conseil municipal, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé :

- soit de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, après délibérations concordantes des conseils municipaux prises en ce sens avant la création ;
- soit, à défaut, en fonction de la population des communes, selon une répartition proportionnelle au plus fort reste.

Lors de l'installation du conseil municipal de la commune nouvelle, le maire de la commune nouvelle et ses adjoints sont élus.

Les anciens maires deviennent automatiquement maires délégués. Cette fonction n'existe pas si les communes fondatrices ont été supprimées.

■ Le conseil municipal de la commune nouvelle après le renouvellement des conseils municipaux

Au premier renouvellement du conseil municipal, la commune nouvelle constitue une seule circonscription électorale.



Le conseil municipal est composé d'un nombre de membres prévu pour celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

Afin d'éviter une baisse trop drastique du nombre de conseillers municipaux dans certaines communes nouvelles, l'effectif du conseil municipal est pondéré.

4. Les communes déléguées

Les communes historiques (ou communes fondatrices), ainsi que les communes associées, 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 leur statut de collectivité territoriale.

La création de communes déléguées entraîne obligatoirement pour chacune d'entre elles l'institution d'un maire délégué et d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée.

Une partie ou l'ensemble des communes déléguées peut être supprimé, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Le maire délégué et le conseil de la commune déléguée, s'il existe, devront préalablement donner leur accord. Dans ce cas, les actes d'état civil des habitants de la commune déléguée supprimée sont établis par la commune nouvelle.

■ Le maire délégué

Premier interlocuteur des habitants de la commune déléguée, il dispose de la qualité d'officier d'état civil, d'officier de police judiciaire et des attributions des maires en matière d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire. Il exerce également de droit les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (en dehors du plafond de 30 % de l'effectif du conseil municipal).

Le maire délégué peut recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées. Il rend des avis sur les

décisions d'urbanisme ou la gestion des biens communaux sur le territoire de la commune déléguée.

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont cumulables. En revanche, les indemnités de fonction ne peuvent pas être cumulées.

■ Le conseil de la commune déléguée

Un conseil de la commune déléguée peut être créé dans une ou plusieurs communes déléguées à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal de la commune nouvelle.

Il est composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal parmi ses membres et qui en fixe le nombre. Il est présidé par le maire délégué. Il peut être chargé de la gestion des équipements de proximité définis par la commune nouvelle et chaque commune déléguée. Il est consulté sur les projets de décision, au sujet des affaires concernant le territoire, le montant des subventions aux associations, la modification du PLU et tout projet d'opération d'aménagement. Il peut également demander au conseil municipal de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire de la commune déléguée et adresser des questions écrites au maire ou émettre des vœux. Seules les communes déléguées dotées d'un conseil de la commune déléguée peuvent percevoir des dotations financières de la commune nouvelle. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle.

5. La commune nouvelle et les services publics

Le principe est celui de la substitution de la commune nouvelle dans toutes les délibérations et tous les actes des communes fondatrices. Ainsi, elle reprend l'ensemble des biens et des services, les droits et les obligations qui y sont attachés. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures



jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Ce principe de continuité est également valable s'agissant des différents syndicats intercommunaux ou mixtes, la commune nouvelle devient membre de plein droit des syndicats auxquels adhéraient les communes fondatrices. La commune nouvelle peut être soumise, dès sa création, à des obligations et des droits nouveaux du fait du changement de strate de population. Certains assouplissements ont été prévus par la loi.

6. La commune nouvelle et l'intercommunalité

■ Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Le rattachement de la commune nouvelle, comme toute commune, à une communauté ou une métropole est obligatoire, excepté si la commune nouvelle est issue du regroupement de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre (cf. ci-dessous, La commune-communauté).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'une même communauté (ou métropole), le rattachement s'effectue automatiquement à cette communauté (ou métropole).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, les délibérations concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle doivent mentionner la communauté à laquelle les communes souhaitent être rattachées. À défaut d'accord du préfet, des EPCI concernés ou de leurs communes membres, la Commission départementale de la coopération intercommunale est saisie.

Si l'une des communes fondatrices de la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le rattachement de la commune nouvelle à la communauté urbaine ou à la métropole est automatique.

■ La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire pendant la période transitoire

La commune nouvelle créée au sein d'une même communauté bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (plafonné à 50 % de l'effectif du conseil communautaire). Lorsque la commune nouvelle rejoint une communauté (changement d'EPCI de rattachement), une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire est effectuée avec, *a minima* pour la commune nouvelle, un nombre de sièges équivalent au nombre de communes fondatrices, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Lors du renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles disposent, comme toutes les communes, d'un nombre de sièges tenant compte de leur population municipale.

■ La commune-communauté

Issue d'une proposition de l'AMF et reconnue par la loi du 1^{er} août 2019, la commune-communauté est la création d'une commune nouvelle associant toutes les communes membres d'une même intercommunalité à fiscalité propre. Dans un souci de simplification des organisations territoriales et de mutualisation, les élus peuvent décider que la commune-communauté exercera l'ensemble des compétences communales et intercommunales, sans adhérer à une nouvelle intercommunalité. Au choix, ils peuvent également demander à ce que la future commune nouvelle issue du regroupement de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre rejoigne une nouvelle intercommunalité.

Lorsqu'elle n'adhère pas à un nouvel EPCI à fiscalité propre, la commune-communauté dispose des mêmes prérogatives qu'une commune et qu'une communauté. Elle est soumise aux mêmes obligations qu'une commune et qu'un EPCI à fiscalité propre.

La création de la commune-communauté ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la demande a été formulée par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale



ANNEXE N°5 : FINANCES ET FISCALITÉ

La commune nouvelle bénéficie, comme toutes les autres communes, de la fiscalité locale et de dotations. Elle perçoit également la dotation particulière élu local (DPEL) si elle y est éligible. Cependant, il existe des mécanismes spécifiques afin de lui permettre de se transformer progressivement en une commune de droit commun. C'est notamment le cas des dispositions d'unification fiscale.

1. 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, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TFB et TFNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), etc.

La commune nouvelle est également soumise aux règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés.

■ **Prise d'effet sur le plan fiscal de la création d'une commune nouvelle**

La date de création de la commune nouvelle, par arrêté préfectoral, a un impact en termes fiscaux. Deux cas sont à distinguer :

- **Si l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris avant le 1^{er} octobre de l'année N - 1** : la commune nouvelle prendra effet d'un point de vue fiscal (taux uniques, lissage, etc.) au 1^{er} janvier N+1. Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 septembre 2020 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2021.
- **Si l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris entre le 1^{er} octobre de l'année N - 1 et le 31 décembre de l'année N - 1** : la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa deuxième année d'existence, soit au 1^{er} janvier N+2. Dans ce cas, et lors de

l'année de transition fiscale (N+1), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire des anciennes communes. Il pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement.

Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 décembre 2020 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2022.

■ **Fixation des taux de fiscalité d'une commune nouvelle lors de sa création**

La commune nouvelle est née de l'union de plusieurs communes ayant chacune des bases fiscales, des abattements, des exonérations et des taux différents. C'est pourquoi la loi a prévu plusieurs modalités d'harmonisation afin que la commune nouvelle puisse unifier les politiques fiscales des communes fondatrices.

Lors de la première année, il est nécessaire de calculer pour chaque taxe le taux moyen pondéré (TMP). Les taux moyens pondérés permettent d'obtenir les mêmes produits fiscaux que ceux perçus par les communes l'année précédente selon un taux unique sur le territoire de la commune nouvelle. Le conseil municipal peut choisir de fixer des taux plus élevés ou plus faibles que les taux moyens pondérés dans le respect des règles de plafonnement et de lien. Il est possible d'harmoniser progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes vers le taux de première année voté par la commune nouvelle. Cette unification, taxe par taxe, peut être appliquée sur une période de 2 à 12 ans après décision du conseil municipal ou par délibérations concordantes des conseils municipaux avant la création.



Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

La loi de finances pour 2020 fixe les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les communes. Dès 2021, le taux de taxe sur le foncier bâti départemental sera transféré aux communes (dont les communes nouvelles) et les EPCI percevront une part de TVA. Les lissages, intégrations fiscales progressives et harmonisations de taux d'imposition de la taxe d'habitation, en cours au 1^{er} janvier 2020, sont suspendus et ceux qui auraient pu prendre effet cette même année ne sont pas mis en œuvre (cela concerne les communes nouvelles créées après le 1^{er} octobre 2018 pour le 1^{er} janvier 2019).

En cas de création de commune nouvelle, avec un effet sur le plan fiscal au titre des années 2020 à 2022, les communes pourront mettre en œuvre les procédures afférentes à la détermination du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires à compter de 2023.

2. Les dotations de la commune nouvelle

La commune nouvelle est éligible aux différentes dotations qui constituent la DGF : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et la dotation de solidarité urbaine. Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit à compter de sa création l'ancienne DGF intercommunale (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation) que percevait l'EPCI à fiscalité propre.

Afin de soutenir la dynamique des communes nouvelles, certaines dispositions proposent des garanties à travers un pacte de stabilité de la DGF aux communes nouvelles sous réserve de respecter. Le pacte de stabilité de la DGF est un minimum garanti aux communes nouvelles concernées. Elles pourront, si elles y sont éligibles selon les règles de droit commun, percevoir des montants plus importants.

Exemple du pacte de stabilité d'une commune nouvelle créée au 1 ^{er} janvier 2023	
Période du pacte	2023 – 2024 – 2025 (retour au droit commun en 2026)
Les conditions d'éligibilité à la date de création	<ul style="list-style-type: none">moins de 150 001 habitants (INSEE) pour les communes ;moins de 150 001 habitants pour les communes-communautés n'adhérant pas à un EPCI à fiscalité propre concernant les garanties de dotation forfaitaire des communes regroupées, de la dotation d'intercommunalité et de compensation.En cas d'extension de commune nouvelle, deux cas existent :<ol style="list-style-type: none">si la commune nouvelle est d'ores et déjà en période d'éligibilité au pacte de stabilité de la DGF, et si cette extension ne concerne qu'une ou plusieurs communes de moins de 2 000 habitants, son éligibilité au pacte de stabilité redémarre pour trois années à compter de l'année d'extension ;si une commune nouvelle dont le pacte de stabilité est terminé s'étend, elle peut devenir éligible à nouveau à un pacte de stabilité si sa population est inférieure ou égale à 150 000 habitants
Ce qu'intègre le pacte de stabilité de la DGF	<ul style="list-style-type: none">Une garantie de non-baisse de la dotation forfaitaire pour 3 ans (ce qui exclut tout écrêtement sur cette période) ;Une garantie de non-baisse pendant 3 ans des dotations de péréquation (DSR et DNP et DSU) ;Une dotation d'amorçage calculée chaque année pendant 3 ans suivant sa création égale à 6 € par habitant (population DGF). Les communes nouvelles qui ne regroupent que des communes de moins de 3 501 habitants bénéficient d'une dotation d'amorçage majorée de 4 € (soit 10 €/hab. au lieu de 6 €/hab.) sur la même période ;Une garantie de chacune des parts de la dotation élu local (DPEL) que percevaient les communes fondatrices jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant leur création.



ANNEXE N°6 : L'AMF ET LES COMMUNES NOUVELLES

1. Groupe de travail « communes nouvelles » de l'AMF

Créé à l'AMF en 2015 au moment de l'adoption de la loi du 16 mars 2015 qui a permis une première grande vague de création de communes nouvelles, ce groupe a pour vocation de permettre aux maires de commune nouvelle de partager leurs préoccupations spécifiques, d'échanger et de faire part de leurs expériences mais aussi de mettre en avant les atouts et les difficultés rencontrés par leur commune nouvelle.

À la suite des propositions formulées par le groupe de travail, des rendez-vous ministériels, des auditions parlementaires ou encore la rédaction de proposition de loi ou d'amendements ont permis des avancées.

Quelques exemples : amélioration des modalités fiscales et report du pacte de stabilité de la DGF adoptés lors des différentes lois de finances et lois de finances rectificatives, célébration possible des mariages dans les communes déléguées, meilleure représentation des communes déléguées dans le nouveau conseil municipal à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, report de la modification des cartes grises, possibilité d'organiser des réunions du conseil municipal dans une ou plusieurs annexes de la mairie, etc.

D'autres avancées pourront encore être examinées tant sur le plan financier que pour relancer la dynamique de création des communes nouvelles.

Ce groupe est co-présidé par :

- **Philippe CHALOPIN**, maire de Baugé-en-Anjou (49) et
- **Paul CARRERE**, maire de Morcenx-la-Nouvelle (40).
- **Jean-Marc VASSE**, maire de Terres de Caux (76) assure, quant à lui, la fonction de maire référent pour l'accompagnement du mouvement des communes nouvelles.

Contacts utiles. Le sujet « Communes nouvelles » est suivie à l'AMF par le département Intercommunalité et organisation territoriale :

- **Marie-Cécile GEORGES**, responsable de service du département intercommunalité et territoire – marie-cecile.georges@amf.asso.fr / tél.01 44 18 13 67
- **Julie ROUSSEL**, conseillère technique en charge des aspects institutionnels et juridiques – julie.rousseau@amf.asso.fr / Tél. 01 44 18 51 95
- **Alexandre HUOT**, conseiller technique en charge des aspects financiers, alexandre.huot@amf.asso.fr Tél.01 44 18 51 88

2. Actions et évènement de l'AMF sur les communes nouvelles

- Assises des communes nouvelles 2023 afin de célébrer les 10 ans d'existence des premières communes nouvelles. Cette journée à Baugé-en-Anjou (49) permettra de faire un bilan de cette première génération, de suivre des ateliers pratiques sur l'enjeu démocratique et la gouvernance et enfin de dresser des perspectives d'évolution.
- Point info lors du prochain Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (novembre 2023) : Dans le cadre du prochain Congrès de l'AMF, un point-info intitulé « *Comment mener un projet de création de commune nouvelle ?* » sera organisé. Il permettra de dresser les principales étapes d'un projet de création, à travers des témoignages de maires porteurs d'un projet de commune nouvelle.
- Des experts « Communes nouvelles » au sein du Département Intercommunalité et territoires de l'AMF à disposition des élus et un module spécifique sur le site de l'AMF composé de documents de présentation, de questions/réponses mises à jour régulièrement, de fiches méthodologiques, d'exemples de chartes, de vidéos d'élus qui ont mené un projet de commune nouvelle ou encore les vidéos des Rencontres des communes nouvelles organisées par l'AMF.
- Le Panorama des communes nouvelles-tome 2 est paru en septembre 2022 ; il actualise la partie relative au bilan, présente une analyse des résultats des élections municipales de 2020 et donne la parole à un expert sur les axes qui peuvent fonder un nouvel élan à ce mouvement. A télécharger sur www.amf.asso.fr / réf.BW 41375
- Reportage-vidéo + un Guide des bonnes pratiques : Fin 2020, l'AMF en partenariat avec la Banque des Territoires, a réalisé un reportage-vidéo intitulé *Communes nouvelles : la révolution silencieuse* d'une douzaine de minutes mettant en lumière les projets portés par les communes nouvelles depuis leur création. En 2021, un guide des bonnes pratiques à l'attention des élus porteurs d'un projet de commune nouvelle a été rédigé par les services de l'AMF. Ce document, conçu comme une boîte à outils, propose une méthodologie, des pistes de réflexion, des étapes clés, de bons conseils mais pointe aussi les écueils à éviter. A télécharger sur www.amf.asso.fr / réf.BW 40917