

Propositions visant à poursuivre la dynamique de création de communes nouvelles et faciliter le fonctionnement des communes nouvelles existantes

Le dispositif des communes nouvelles, qui s'inscrit dans un processus de modernisation de l'institution communale, a connu depuis sa création de nombreux assouplissements, principalement sous l'impulsion de notre association qui soutient la démarche libre et volontaire des élus pour porter ce projet.

Les questions de simplification des organisations locales, d'efficacité de l'action publique mais aussi de maîtrise de la dépense des collectivités locales constituent un axe important des réformes à venir pour les communes et leurs intercommunalités.

Dans ce contexte, les communes nouvelles méritent être encouragées selon plusieurs axes :

➤ Accompagner les projets de création ou d'extension par l'instauration, dès 2018, d'un nouveau pacte de stabilité de DGF et d'une dotation spécifique « commune nouvelle », financés par l'Etat sur une dotation spécifique. Limité à trois ans, ce soutien financier permettrait de compenser les coûts liés à la transformation au démarrage. La dotation est, par ailleurs, plus importante lorsque la commune nouvelle comprend l'ensemble des communes d'une intercommunalité à fiscalité propre, la démarche et les procédures étant d'autant plus complexes. Afin de favoriser ce levier puissant de simplification et de mutualisation que constitue la création d'une commune nouvelle, ni plancher ni plafond ne sont prévus. Parallèlement, une clause de responsabilité prévoit le remboursement intégral des années de bonification de DGF si le projet venait à échouer dans un délai de 10 ans.

➤ Le développement de communes nouvelles fortes ne peut plus être déconnecté de l'organisation des intercommunalités. Il ne s'agit aucunement d'opposer la création des communes nouvelles avec les intercommunalités à fiscalité propre mais de mettre en perspective les deux mouvements. La création de « commune-communauté » -c'est-à-dire de commune nouvelle à l'échelle d'une communauté- répondant aux critères de la loi (15 000. habitants ou critères dérogatoires dans les SDCI 2016), devrait bénéficier de la liberté d'adhérer ou non à une autre intercommunalité, dans un souci de simplification des organisations territoriales.

Pour le moins, les « communes-communautés » devraient pouvoir définir librement les compétences transférées au moment de leur adhésion à l'intercommunalité par l'élaboration d'un « pacte statutaire » définissant la bonne échelle d'exercice de leurs

compétences. Les communautés pourraient ainsi davantage se repositionner sur des compétences plus stratégiques ou d'économie d'échelle.

- Reconnaître un statut adapté aux réalités des communes nouvelles.

Si les communes nouvelles constituent des communes à part entière, leur fonctionnement et leur organisation offrent de réelles souplesses et une multitude de configurations sont possibles, ce qui participe de leur succès. Cependant des souplesses doivent encore être apportées.

Pendant la période transitoire, il est proposé d'améliorer leur organisation avec souplesse :

- Le regroupement de communes en commune nouvelle entraîne souvent un changement de strate avec de nouvelles obligations et charges liées aux effets seuils. S'il ne s'agit pas de revenir sur le bien-fondé des politiques ainsi visées, il conviendrait dans le cas de la création de communes nouvelles de leur laisser un délai de transition de 3 ans pour appliquer et adapter ces obligations et charges à leur territoire. A l'inverse, il conviendrait également d'assurer le maintien de certaines dispositions ou d'aides aux territoires ruraux d'une commune nouvelle.
- Il est également proposé la création facultative d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles (issues d'intercommunalité notamment), à l'instar du bureau dans les EPCI à fiscalité propre. Cette dernière, composée d'un nombre restreint d'élus désignés par le conseil municipal en son sein, statuerait sur les affaires courantes alors que le conseil municipal délibérerait sur toutes les questions liées aux projets d'investissement, aux contrats ou encore au budget.
- Enfin, il convient de confirmer la possibilité de non remplacement des sièges vacants en cours de mandat sauf application des règles de droit commun en cas de perte du 1/3 des sièges. Cette interprétation des textes doit être inscrite dans la loi pour une harmonisation des pratiques et une meilleure sécurité juridique. De même il apparaît essentiel de sécuriser la continuité du conseil municipal transitoire lors de l'élection d'un nouveau maire en cours de mandat et de prévoir dans le cas de vacance de sièges, une adaptation de l'obligation de complétude du conseil.

D'autres adaptations sont nécessaires pour assurer dans la durée un fonctionnement mieux adapté à leur réalité territoriale.

Une meilleure représentation des communes déléguées, après les prochaines échéances municipales de 2020, apparaît une priorité dans de nombreux territoires. En effet, les élus sollicitent régulièrement l'AMF sur ce point, craignant à terme que les communes historiques ne disposent plus de représentants au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Pour ce faire, il est proposé de fixer l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle au minimum égal à trois fois le nombre de communes déléguées. Cette mesure, facultative, s'appliquerait lors du 1er renouvellement des conseils municipaux sauf si la strate supérieure est plus favorable.

Enfin, la question de la place des maires délégués dans le tableau du conseil municipal peut poser des difficultés (remplacement provisoire du maire de la commune nouvelle en cas

d'empêchement ou présidence des bureaux de vote) ; c'est pourquoi, il est proposé de permettre aux maires délégués de figurer dans le tableau du conseil municipal au même titre que les adjoints avec une élection en deux temps.

L'ensemble de ces propositions, issu des nombreuses remontées de terrain, pourrait être intégré dans le projet de loi de finances pour 2018 et à ce stade dans le projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification administrative.



Département Intercommunalité et Territoires

Paris, 11 octobre 2017

Mesures financières concernant les communes nouvelles dans le PLF pour 2018

Rappel des dispositions financières des communes nouvelles

Le pacte de stabilité de la DGF des communes nouvelles a été introduit dans la loi de finances pour 2014 et intégrait un maintien de la DGF des communes fondatrices – et donc une exonération de la baisse au titre de participation à la réduction du déficit de l'Etat – des communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants. Ce pacte était également applicable aux EPCI qui se transformaient en commune nouvelle, sans seuil de population minimum requis.

En 2015, le pacte de stabilité de la DGF a été conforté et a intégré une bonification de 5% pour les communes nouvelles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants. La loi de finances pour 2016 a mis, quant à elle, un seuil maximum d'éligibilité au pacte pour les EPCI qui souhaitent se transformer en commune nouvelle (15 000 habitants). Enfin, la loi de finances pour 2017 a reporté ce délai pour les communes nouvelles créées jusqu'au 1^{er} janvier 2017. Depuis, ces avantages n'existent plus.

Dispositions concernant les communes nouvelles dans le projet de loi de finances pour 2018

Le PLF pour 2018 propose un report du pacte de stabilité de la DGF pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants (15 000 hab. pour les communes nouvelles issues d'un EPCI) créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019.

Ce pacte prévoit le maintien de toutes les dotations des communes (et de la communauté le cas échéant) sur une période de trois ans à compter de la création de la commune nouvelle. Il intègre sur la même période une bonification de 5 % pour les communes nouvelles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants.

Cependant, il encadre plus fortement certaines dispositions antérieures : la garantie actuelle de maintien de la dotation de solidarité rurale des communes fondatrices est supprimée, le périmètre des communes-communautés doit être apprécié au 1^{er} janvier de l'année N-1 et les dotations de péréquation des communes nouvelles seront désormais soumises au plafond d'augmentation de 120%.

Propositions de l'AMF dans le cadre du PLF 2018 sachant qu'il ne reste qu'une année utile pour procéder à leur création d'ici 2020 :

- afin de ne pas pénaliser l'enveloppe de la DGF des communes et des intercommunalités, il est proposé de créer un **fonds dédié aux communes nouvelles** (créations et extensions de communes nouvelles). Ce fonds correspondrait à une troisième enveloppe au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour un montant de 20 M€ majoritairement prélevé sur la 2^{ème} part (15M€) et sur la 1^{ère} part (5M€) ;
- **suppression des seuils démographiques plafond** (10 000 hab./ 15 000 hab.) **et plancher** (1 000 hab.) afin de bénéficier du pacte de stabilité de la DGF ainsi que de la bonification ;
- **augmentation du pourcentage de bonification** attribué aux communes nouvelles en fonction du projet (sans en modifier le mode de calcul et dans la limite de l'enveloppe dédiée) ;
- **rétablissement de la garantie DSR** des communes fondatrices et de la possibilité de modifier le périmètre après le 1^{er} janvier N-1 pour la création des communes- communautés ;
- suppression des plafonnements 120% des dotations de péréquation des communes nouvelles.

Point d'attention : pourquoi ne peut-on pas créer ou étendre une commune nouvelle le 1^{er} janvier 2020 ?

Un an avant les élections municipales, les circonscriptions électorales ne peuvent être modifiées, ce qui explique pourquoi aucune commune nouvelle ne pourra être créée ou faire l'objet d'une extension le 1^{er} janvier 2020.

Ce point a été confirmé à l'AMF par la Direction générale des collectivités territoriales qui s'appuie sur l'article 7 de la loi du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux qui dispose qu' *"Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées"* et donc en conclut que la création de communes nouvelles au 1^{er} janvier 2020 ne sera juridiquement pas possible.