



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Situation des communes nouvelles

Question écrite n° 5310

Texte de la question

Mme Frédérique Lardet appelle l'attention de Mme la ministre, auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur la situation des communes nouvelles. De nombreux projets de création de communes nouvelles, sur l'ensemble du territoire national, sont à l'agenda d'ici les prochaines échéances électorales. En effet, depuis 2015, 517 communes nouvelles ont été créées, regroupant dans une démarche volontaire près de 1 800 communes, 24 000 élus et 1,8 million d'habitants ; très récemment la création de 14 communes nouvelles a été publiée au *Journal officiel* et près de 120 projets, recensés à ce jour et à des stades variés d'avancement, sont à l'étude pour 2018 ou 2019. Forte de cette dynamique, l'AMF a organisé le 12 octobre 2017 les premières Assises nationales des communes nouvelles. À l'issue de celles-ci plusieurs propositions ont été émises par l'ensemble des parties prenantes afin d'accompagner au mieux la création et le fonctionnement des communes nouvelles - accompagner, les projets de création ou d'extension d'un pacte de stabilité de DGF et d'une dotation « commune nouvelle » financés par un fonds de l'État dédié - en dehors de l'enveloppe DGF. D'une durée de trois ans, ce soutien apporterait de la visibilité au projet de territoire et permettrait de compenser les coûts liés à la transformation au démarrage. Aucun seuil démographique plancher plafond ne serait prévu afin de pouvoir dépasser les fractures territoriales ; mettre en perspective la création de commune nouvelle avec les intercommunalités en reconnaissant la « commune/communauté » qui pourrait bénéficier de la liberté d'adhérer ou non à une autre intercommunalité ou, pour le moins, de la possibilité de définir librement les compétences qu'elle lui transfère. 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 par la prise en compte d'une meilleure représentation de leur territoire après les prochaines échéances municipales de 2020 en augmentant l'effectif du conseil municipal, et prévoir des délais transitoires pour l'application des effets seuils. Aussi, elle souhaiterait tout d'abord connaître l'accueil réservé à ces propositions puis disposer d'un état des lieux de la situation des communes nouvelles quant à l'efficacité réelle de cette nouvelle forme organisationnelle tant en termes d'économies de fonctionnement que de la gestion des ressources humaines, ces fusions n'étant pas sans poser question aux agents qui y sont confrontés et générant parfois quelques inquiétudes sur la pérennisation de leurs emplois.

Texte de la réponse

Depuis 2015, l'Etat accompagne et soutient financièrement la création et le fonctionnement des communes nouvelles, tant pour inciter, sur la base du volontariat, les communes à se regrouper que pour permettre à la nouvelle entité d'assurer les charges liées à la fusion avant que celle-ci ne puisse générer des économies de fonctionnement. Depuis les débuts du « pacte de stabilité » en faveur des communes nouvelles, le législateur a souhaité que la dotation globale de fonctionnement (DGF) soit le vecteur de ce soutien. Celle-ci a en effet vocation à couvrir les charges générales incombant à une collectivité. De plus, la création d'un outil financier ad hoc n'aurait que difficilement pu permettre de garantir la stabilité des ressources des communes concernées dans un contexte de minoration de la DGF sous la forme de la contribution au redressement des finances publiques. Ainsi, les communes nouvelles qui remplissent les conditions prévues aux articles L. 2113-20 à L.

2113-22 du code général des collectivités territoriales bénéficient de dispositions particulières concernant leur montant de dotation globale de fonctionnement pendant les trois premières années suivant leur création : - une éligibilité de droit commun des communes nouvelles à l'ensemble des dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement (la commune est, à cet égard, une commune comme une autre) et des autres dotations de fonctionnement (dotation particulière « élu local », dotation pour les titres sécurisés, dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, etc.) ; - en cas de baisse de leur dotation forfaitaire et de leurs dotations de péréquation par rapport au montant de référence (correspondant au montant cumulé des communes qui lui préexistaient), les communes nouvelles éligibles perçoivent une garantie spécifique ; - les communes nouvelles éligibles ont été exemptées de contribution au redressement des finances publiques pendant ses années d'application ; - certaines communes nouvelles éligibles ont par ailleurs bénéficié d'une majoration de 5 % sur leur dotation forfaitaire la première année ; - les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI bénéficient en outre des anciennes dotations de l'EPCI (dotation de consolidation et dotation de compensation). La loi de finances pour 2020 a pérennisé les dispositifs d'incitation financière pour les créations de commune nouvelle intervenant à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux afin de donner aux élus une véritable visibilité sur les conséquences financières d'un projet de regroupement. La majoration de 5 % de la dotation forfaitaire sera notamment remplacée par une dotation d'amorçage égale à 6 euros par habitant, perçue pendant 3 ans et recalculée chaque année pour tenir compte des évolutions de sa population. L'ensemble de ces dispositions a donc été suffisant pour créer une dynamique importante de fusions, qui ne semble pas ralentir : le nombre de communes françaises est ainsi passé de 36 768 à 35 054 entre 2014 et 2020. Les communes nouvelles bénéficient, en 2020, d'un montant de DGF de 219 euros par habitant, supérieur à la moyenne nationale qui se situe à 165 euros par habitant. Il convient également de rappeler que ces majorations et garanties sont financées sur l'enveloppe totale de la dotation globale de fonctionnement, le cas échéant au détriment des autres communes. La création d'une dotation « commune nouvelle » financée par un fonds de l'Etat dédié en dehors de l'enveloppe DGF ne semble donc pas se justifier et devrait logiquement se traduire par une minoration à due concurrence d'un ou plusieurs autres concours de l'Etat aux collectivités, conformément à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Concernant l'aspect institutionnel des communes nouvelles, en application de la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (dite loi « Gatel »), les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) peuvent être dispensées de l'obligation d'appartenir à un autre EPCI et exercer, sur leur territoire, l'ensemble des compétences communales et intercommunales. Par raccourci, ces communes sont souvent désignées par l'expression de « communes communautés ». La loi prévoit dans ce cas des modalités de calcul de la DGF spécifiques (sans préjudice de l'application des dispositions du « pacte de stabilité » décrites ci-dessus) afin que cette nouvelle entité puisse percevoir un niveau de ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses compétences. Ainsi, tant que ces « communes communautés » sont isolées et n'adhèrent pas à un nouvel EPCI, elles perçoivent une DGF intégrant les montants anciennement perçus par le ou les EPCI qu'elles ont remplacés. Aucune condition de population n'est applicable : une « commune communauté » de plus de 150 000 habitants percevra bien ces sommes également. Plus précisément : - les montants correspondant à la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (part CPS) sont versés à l'entité qui percevait, sur un territoire donné, la fiscalité professionnelle : soit l'EPCI, sous la forme de la dotation de compensation, soit la commune, au sein de sa dotation forfaitaire. Une « commune communauté » isolée ou qui adhère à un EPCI à fiscalité additionnelle percevra donc ces sommes au sein de sa dotation forfaitaire ; - pour ce qui concerne les sommes correspondant à la dotation d'intercommunalité, une « commune communauté » isolée percevra une dotation de compétences intercommunales, égale, la première année, à la dotation perçue par l'ancien EPCI l'année précédant la fusion. Tant que la commune reste isolée, elle continue de percevoir cette dotation, dont le montant évoluera en fonction de ses gains ou pertes de population ; - pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), une « commune communauté » n'adhérant pas à un EPCI sera considérée comme une commune isolée. Elle se verra donc calculer un prélèvement et un reversement dans les conditions de droit commun applicables aux communes qui se trouvent dans cette situation.

Données clés

Auteur : [Mme Frédérique Lardet](#)

Circonscription : Haute-Savoie (2^e circonscription) - La République en Marche

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 5310

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : [Intérieur \(Mme la ministre auprès du ministre d'État\)](#)

Ministère attributaire : [Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales](#)

Date(s) clé(e)s

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 30 juillet 2018

Question publiée au JO le : [13 février 2018](#), page 1097

Réponse publiée au JO le : [18 août 2020](#), page 5554