



Délégation aux collectivités territoriales
et à la décentralisation

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Mission « flash » sur les communes nouvelles

**Communication de M. Stéphane Delautrette et
Mme Stella Dupont, députés**

—

Mercredi 4 octobre 2023

13h30

Sommaire

PREMIÈRE PARTIE : LES OBSTACLES À LA RÉSURGENCE D'UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES NOUVELLES	7
I. La dynamique de création des communes nouvelles sur la décennie 2010 traduit une conjonction de facteurs qui, aujourd'hui, sont difficilement reproductibles	7
A. Les origines du succès des communes nouvelles dans les années 2010	7
1. La volonté du législateur de tourner la page de la loi « Marcellin » et d'offrir aux élus un cadre de coopération renouvelé	7
2. « L'âge d'or » des communes nouvelles (2016-2019)	9
B. Une dynamique très contrastée et interrompue en 2020 pour des raisons conjoncturelles	13
1. Une dynamique de regroupement concentrée et difficile à expliquer	13
2. Un processus à relancer par un « acte fort » de l'État assurant aux élus une visibilité à moyen terme	16
II. La relance des communes nouvelles suppose une levée des multiples freins identifiés comme dissuasifs pour les élus locaux	18
A. L'insuffisante prise en charge des coûts inhérents à la création d'une commune nouvelle	18
1. Des coûts financiers parfois difficiles à anticiper mais souvent significatifs	18
2. Des dispositifs d'accompagnement jugés insuffisants en montants comme en durée	19
B. La persistance d'effets de seuil liés à l'agrandissement de la commune	22
1. Le couperet des effets de seuil et de la convergence de la fiscalité	22
2. La diminution du nombre de conseillers délégués accompagne l'effacement progressif de l'identité de la commune historique	23
SECONDE PARTIE : LES VOIES D'UNE FACILITATION DES DÉMARCHES DE CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES	26
I. A défaut de la reconnaissance d'un particularisme délicat sur le plan juridique, il paraît possible de progresser dans la reconnaissance des spécificités des communes nouvelles	26
A. Les possibilités de renforcement des mécanismes transitoires d'incitation financière dans la limite du principe constitutionnel d'égalité entre collectivités	26
1. Les obstacles constitutionnels à la reconnaissance d'un statut particulier au profit des communes nouvelles	26

2. Les voies d'un « choc d'attractivité » articulé autour d'incitations financières d'amorçage renforcées et allongées	28
B. La reconnaissance de la spécificité de la commune nouvelle au travers de mécanismes de gouvernance dérogatoires	31
1. L'intégration systématique des maires délégués dans l'équipe municipale.....	31
2. La nécessaire préservation de l'initiative locale dans la mise en place des mécanismes d'association des habitants au processus de la commune nouvelle	33
II. L'accélération de la dynamique supposera la mise en place d'un cadre propice favorisant les nouveaux projets.....	36
A. L'indispensable atténuation des effets de seuil préjudiciables à la sécurisation du processus de regroupement	36
1. Une application plus souple mais limitée dans le temps des obligations résultant du dépassement de seuils par l'effet de la fusion.....	36
2. Une plus grande visibilité sur les dotations financières de l'État en faveur des communes engagées dans un processus de regroupement.....	37
B. La nécessaire mobilisation des services de l'Etat pour appuyer la création et l'amorçage des communes nouvelles.....	39
1. Un accompagnement plus étroit des communes nouvelles par les services de l'État	39
2. La commission départementale de coopération intercommunale : un rôle à approfondir dans la création de communes nouvelles.....	41
ANNEXES.....	42
Annexe 1 : Synthèse des recommandations des rapporteurs	42
Annexe 2 : Personnes entendues par les rapporteurs	44

Monsieur le président,

Chers collègues,

Il y a près de dix ans, lorsque Jacques Péliissard, alors député-maire du Jura et président de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), dépose à l'Assemblée nationale une proposition de loi destinée à encourager les regroupements de communes sous la forme de « communes nouvelles », il déclare vouloir « promouvoir **un cadre communal rénové**, où, sur la base du **volontariat**, [les élus disposeront d'une] réelle opportunité d'organisation, synonyme de **maintien des services**, assurant ainsi la **proximité** à laquelle la population, à juste titre, est très attachée. »

La définition ainsi donnée à la commune nouvelle **traduit fidèlement** la logique qui a animé les élus locaux qui se sont lancés dans de tels projets. Loin d'être une simple démarche structurelle, voire comptable, les communes nouvelles sont un outil à disposition des élus afin de **développer leur territoire**. Dans le contexte actuel de montée en puissance de la défiance vis-à-vis du monde politique, **le maire reste encore la figure dans laquelle les Français se retrouvent** : dans sa dernière enquête d'opinion, en date de juillet 2021, l'Observatoire de la démocratie de proximité constatait que près des trois quarts des personnes interrogées (74 %) avaient encore confiance en leur maire, loin devant les députés (43 %) et le Gouvernement (40 %) ⁽¹⁾.

Or, après une dynamique observée dans les années 2016-2019 à la suite de la loi dite « Péliissard » du 16 mars 2015, le rythme de création des communes nouvelles s'est clairement **essoufflé depuis trois ans**, à tel point que l'Inspection générale de l'administration (IGA) a pu parler, dans un rapport paru en 2022 ⁽²⁾, de « **bilan décevant** » et de « **perspectives incertaines** ».

La commune nouvelle **n'en est pas morte pour autant**, comme en témoignent les projets qui apparaissent dans des territoires actuellement peu pourvus, tels que le Rhône, avec Oullins et Pierre-Bénite, et même l'Île-de-France, avec Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine. Comme le soulignait l'AMF lors de ses « assises » organisées le 29 juin dernier dans le Maine-et-Loire, beaucoup d'élus sont dans **une posture attentiste** et attendent un signal décisif de la part des autorités nationales.

À l'unisson de l'opinion publique, nous avons la ferme conviction que la commune est un **échelon irremplaçable**, mais qu'il convient de lever tous les freins à son **épanouissement** dans un cadre élargi.

(1) Cinquième AMF - CEVIPOF - Sciences Po (juillet 2021).

(2) *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines* (IGA - juillet 2022).

Notre mission « *flash* », créée le 8 mars dernier au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, s'est fixé pour objectif d'effectuer un **bilan du dispositif en vigueur** et de trouver **les voies de la relance tant attendue**. À cette fin, nous avons auditionné les associations d'élus et administrations les plus concernées, notamment l'AMF, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), ainsi que les auteurs du rapport de l'IGA précité. Nous avons également mis un point d'honneur à **recueillir le point de vue des élus locaux eux-mêmes**, qu'il s'agisse de maires de communes nouvelles créées dans les années 2010 ou d'élus de communes en cours de regroupement.

Le premier enseignement que l'on peut tirer de nos travaux réside dans le caractère **exceptionnel** du mouvement enclenché en 2010 : en dépit d'un contexte favorable, lié à la réforme de l'intercommunalité et aux perspectives de baisse des dotations de l'État, le régime de la commune nouvelle en vigueur souffre de **faiblesses structurelles entravant son développement**. Sans être pour autant négligeable, le soutien financier de l'État est parfois insuffisant pour assurer aux élus locaux qu'ils pourront couvrir les coûts inhérents à la fusion et qu'*in fine*, ils ne seront pas perdants. Enfin, de multiples **effets de seuil** perdurent, au premier rang desquels figurent la difficulté de maintenir sur le long terme une représentation de toutes les communes déléguées au sein du conseil municipal ainsi que l'assujettissement à de nouvelles normes auxquelles les nouveaux ensembles ne sont pas préparés, tels que les objectifs de construction de logements sociaux dits « SRU ⁽³⁾ ».

Dans un second temps, nos réflexions se sont portées sur les possibilités, tant juridiques que financières, de **lever ces multiples freins** à la généralisation des communes nouvelles. Certes, il existe un cadre constitutionnel qui limite la marge de manœuvre des parlementaires en matière de différenciation territoriale et, ainsi, empêche l'attribution d'un statut particulier à la commune nouvelle. Pour autant, nous estimons qu'il est possible **d'aller plus loin dans l'accompagnement des élus locaux** lors de la phase de transition, en particulier dans le domaine financier. Le montant de l'actuelle **dotation d'amorçage** pourrait être sensiblement relevé et versé sur une durée plus longue ; nous proposons, par ailleurs, la création d'une dotation complémentaire **d'investissement** extraite de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Quant aux effets de seuil, leur application devrait pouvoir être **modulée dans le temps**. D'un point de vue plus général, nous appelons l'État et ses services déconcentrés à se mettre pleinement au service des élus afin de sécuriser le processus de regroupement.

* * *

(3) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Neuf ans après le dépôt de la proposition de loi « Pélissard », **la commune nouvelle est encore à la croisée des chemins**. Les quinze recommandations inscrites en annexe à notre rapport, dont certaines ont vocation à trouver une traduction législative, doivent permettre de **réenclencher une dynamique de création de communes nouvelles**.

PREMIÈRE PARTIE : LES OBSTACLES À LA RÉSURGENCE D'UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES NOUVELLES

Conçues par l'État comme un outil institutionnel **au service du regroupement communal**, les communes nouvelles demeurent, encore aujourd'hui, freinées dans leur développement par **de multiples freins** que « l'âge d'or » des années 2010 a contribué à sous-estimer.

I. LA DYNAMIQUE DE CREATION DES COMMUNES NOUVELLES SUR LA DECENNIE 2010 TRADUIT UNE CONJONCTION DE FACTEURS QUI, AUJOURD'HUI, SONT DIFFICILEMENT REPRODUCTIBLES

Nées en 2010 de la volonté de « tourner la page » de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, les communes nouvelles ont connu un **développement presque inespéré à partir de 2016** à l'occasion, notamment, de la réforme de la carte intercommunale. Après une pause, bien compréhensible, opérée en 2020 et en 2021, les élus sont **dans l'attente d'une impulsion politique nationale**.

A. LES ORIGINES DU SUCCES DES COMMUNES NOUVELLES DANS LES ANNEES 2010

1. La volonté du législateur de tourner la page de la loi « Marcellin » et d'offrir aux élus un cadre de coopération rénové

Née de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT » ⁽¹⁾, la commune nouvelle n'est que la traduction historique des deux sentiments contradictoires qui agitent les Gouvernements depuis des décennies lorsqu'ils abordent la question de l'organisation territoriale française, à savoir un **désir de rationalisation** et la **prudence** qu'impose l'attachement des Français à l'échelon communal.

(1) Art. 21.

Quelques mois avant le dépôt du projet de loi « RCT » au Sénat, le 21 octobre 2009, le **comité pour la réforme des collectivités locales** présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur avait publié son rapport au président de la République dans lequel il constatait que l'administration du territoire ne parvenait que « de manière imparfaite et coûteuse » à répondre aux besoins de la population et mettait en avant **l'émiettement communal**, accusé de constituer « une source d'augmentation de la dépense publique » ⁽¹⁾. Les données communiquées à cette époque étaient instructives : la France comptait **36 783 communes en 2007**, soit presque autant que dans 13 autres pays européens ⁽²⁾.

Pour autant, lorsqu'il institue la commune nouvelle, c'est-à-dire un régime de fusion de communes, le Gouvernement adopte une stratégie de « **portage prudent** » ⁽³⁾. Comme le précisait M. Michel Mercier, ministre chargé de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, devant les sénateurs ⁽⁴⁾, « le Gouvernement n'a pas d'autre ambition que de proposer **une formule simple et rénovée de réunion à des communes qui souhaitent se réunir**. Si elles ne le souhaitent pas, elles n'utiliseront pas cette possibilité ; elles n'y seront pas obligées. »

Plus fondamentalement, le dispositif des communes nouvelles a été conçu en opposition à celui instauré par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes, dite « **loi Marcellin** ». Ce dispositif, qui se caractérisait par sa **rigidité** et sa **logique intégratrice**, s'était heurté à l'opposition des élus locaux et n'avait abouti qu'à la fusion de 2 000 communes entre 1971 et 1977, dont une partie avaient, par la suite, recouvré leur autonomie ⁽⁵⁾. Face à une loi Marcellin « devenue **obsolète et inopérante** », le Gouvernement a donc souhaité relancer le processus de regroupement de communes en s'adressant aux élus « qui cherchent de **nouveaux outils de coopération** avec des communes voisines » et en leur offrant une nouvelle formule fondée « uniquement sur le volontariat » ⁽⁶⁾.

(1) Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales (5 mars 2009) - pages 10 et 40.

(2) Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni et Suède (38 914 communes) - cf. rapport précité page 40.

(3) Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines (juillet 2022) - rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) page 16.

(4) Séance publique du 2 février 2010.

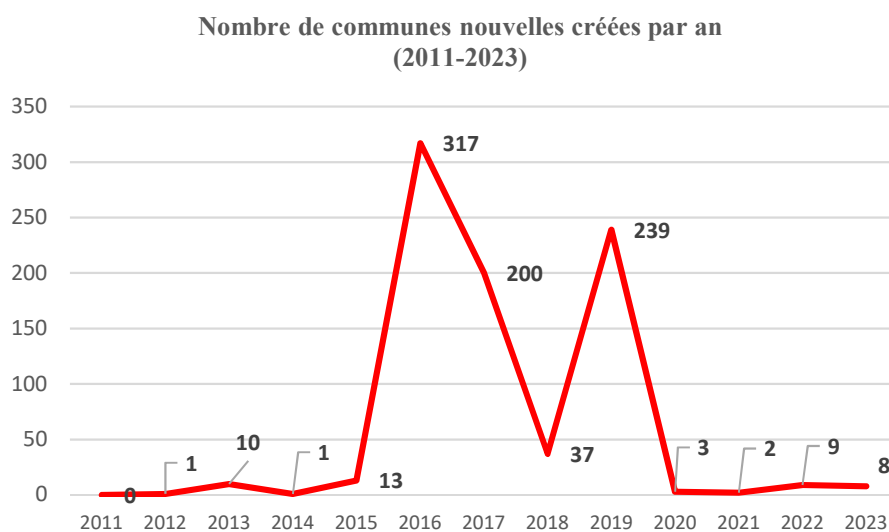
(5) Données figurant dans le rapport de l'IGA (page 17).

(6) Intervention de M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales, à l'Assemblée nationale lors de la séance publique du 31 mai 2010.

	Fusion « Marcellin »	Loi « RCT »
Initiative	Conseils municipaux des communes concernées. Consultation des électeurs à la demande d'une majorité qualifiée de conseils municipaux (ou si le préfet le décide).	Conseils municipaux des communes concernées (majorité qualifiée des deux tiers pour des communes faisant partie du même établissement public de coopération intercommunale - EPCI) Organe délibérant d'un EPCI ou préfet.
Approbation	Unanimité des communes concernées ou, le cas échéant, majorité des suffrages en cas de consultation. Pas de fusion en cas d'opposition d'une majorité qualifiée d'électeurs.	L'accord d'une majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux est nécessaire si l'initiative vient du préfet ou de l'EPCI. Recours au référendum limité au seul cas où il n'y a pas unanimité et sous réserve de l'accord d'une majorité qualifiée des deux tiers.
Sort des communes historiques	Disparition dans le cas d'une « fusion simple » ou maintien sous la forme d'une « commune associée ». La commune associée conserve son nom et un « maire délégué ».	Chaque commune historique devient de droit une « commune déléguée » sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle.

2. « L'âge d'or » des communes nouvelles (2016-2019)

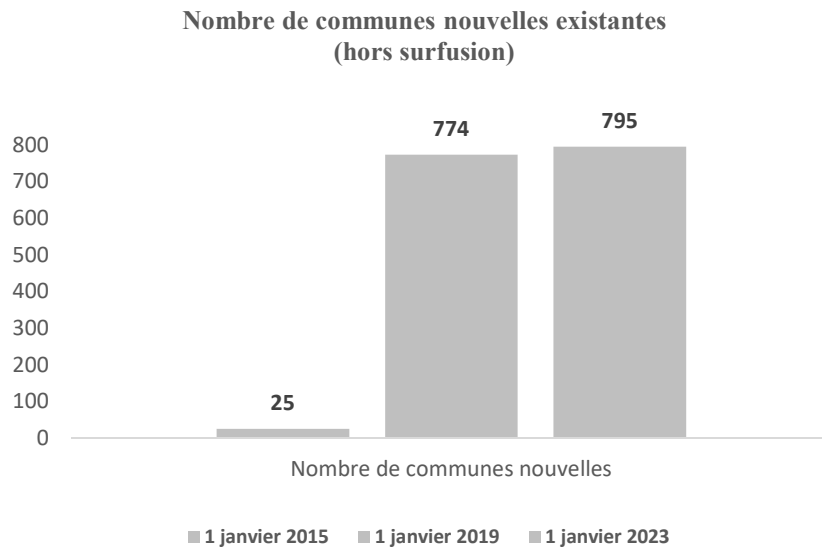
La création du régime de la commune nouvelle ne s'est pas traduite par un succès immédiat : comme le souligne l'IGA dans son rapport précité, le « grand dessein » ne rencontre pas tout de suite « son public » ⁽¹⁾. Après quelques fusions (25) opérées entre 2012 et 2015, **un engouement certain se produit sur la période 2016-2019**, avec **793 communes nouvelles créées**, sur un total de 840 créations à ce jour.



Source : DGCL (création entre le 1^{er} janvier de l'année n-1 et celui de l'année n)

(1) Rapport de l'IGA précité (page 17).

Si l'on ne tient pas compte des phénomènes dits de « **surfusion** », c'est-à-dire des communes nouvelles mises en place à partir de communes nouvelles déjà créées, on recense **795 communes nouvelles au 1^{er} janvier 2023**.



Source : DGCL

Cet engouement doit être analysé au regard des **profondes mutations** de l'environnement **institutionnel** et **financier** dans lequel évoluaient les communes à l'époque :

1° La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, dite « loi Pélicard ⁽¹⁾ », instaure un dispositif d'incitations financières consistant à garantir aux communes nouvelles pendant trois ans une **stabilité** de leur dotation forfaitaire et des dotations de péréquation ⁽²⁾ au sein de la DGF et surtout à les **exonérer de la contribution au redressement des finances publiques** imposée aux collectivités territoriales par la loi de finances pour 2014 ⁽³⁾ ;

2° La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) **redéfinit la carte des intercommunalités** en imposant, sauf quelques dérogations, un seuil minimal de 15 000 habitants pour la constitution d'un EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2017.

(1) Jacques Pélicard, député (UMP-LR), était président de l'Association des maires de France.

(2) Dotation nationale de péréquation (DNP), dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation de solidarité rurale (DSR).

(3) Baisse de DGF prévue par le CGCT en son article L. 2334-7 et reconduite en 2015, 2016 et 2017. La DGF est stabilisée depuis 2018.

Dans un rapport publié en 2017, la mission sénatoriale de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales ⁽¹⁾ avait estimé que la multiplication des communes nouvelles en 2016 était liée à une **logique de « survie »** face à la baisse des dotations de l'État et à l'élargissement du périmètre des EPCI.

Toutefois, **les auditions menées par la mission d'information ont permis de confirmer, en partie, ce constat** : dans les départements de la Manche (50) et du Calvados (14), où le nombre d'EPCI a été ramené respectivement de **27 à 8** et de **37 à 17** entre 2015 et 2017, la perspective de se retrouver noyées dans de larges intercommunalités a joué un rôle « d'aiguillon » au sein des petites communes qui hésitaient à se regrouper. Ainsi, la commune nouvelle de Livarot-Pays-d'Auge (14), créée le 1^{er} janvier 2016, peut-elle se prévaloir d'être **la quatrième commune la plus peuplée de son EPCI de rattachement** ⁽²⁾, qui en compte 53 au total. S'agissant de la commune nouvelle de Saint-Sauveur Villages (50), créée le 1^{er} janvier 2019, celle-ci occupe la **deuxième place** au sein de la communauté de communes ⁽³⁾, qui regroupe 49 membres.

Lors de leur audition ⁽⁴⁾, les deux maires concernés ont admis que les perspectives financières avaient bien **accélééré les velléités de regroupement**, y compris pour la commune de Saint-Sauveur Villages qui a été créée à une époque où la DGF était stabilisée au plan national, mais où les garanties de stabilité de la DGF avaient été **prolongées jusqu'en 2019** ⁽⁵⁾.

Pour autant, la création d'une commune nouvelle ne saurait se limiter à la seule volonté de se « protéger » contre un risque d'assèchement financier ou de perte d'influence. Au cours des auditions menées, la mission d'information a constaté que beaucoup de regroupements étaient portés par des **projets de territoire**. Ainsi, la création de la commune de Morcenx-la-Nouvelle (40), le 1^{er} janvier 2019, était motivée par la volonté de créer autour des quatre communes fondatrices un « bassin de vie » propice à l'amélioration des prestations périscolaires et à l'installation de professionnels de santé.

(1) Rapport n° 485 du 29 mars 2017 (Mathieu Darnaud, René Vandierendonk, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier).

(2) Communauté d'agglomération de Lisieux Normandie.

(3) Communauté de communes de Coutances Mer et Bocage.

(4) Table ronde du 1^{er} juin dernier.

(5) Prolongation pour les communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 (art. 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).

Dans une logique similaire, la commune de Pierrefitte-sur-Seine (93) souhaite aujourd'hui fusionner avec Saint-Denis (93) afin de pouvoir garantir à la population **un projet de développement global**, notamment du fait d'une croissance continue avec des classes et des services d'accueil de la petite enfance à la hauteur des besoins ⁽¹⁾.

Au fond, la commune nouvelle permet de mutualiser des moyens afin d'améliorer le service public. L'exemple de Pierrefitte-sur-Seine est ici éloquent : en se regroupant, la commune, qui ne dispose que d'une équipe de trois agents spécialisés dans la lutte contre l'habitat indigne, pourra s'appuyer après la fusion sur les moyens de Saint-Denis, autrement plus développés (38 agents).

Les auditions confirment la grille d'analyse, évoquée oralement par les auteurs du rapport de l'IGA précité ⁽²⁾, selon laquelle on pourrait identifier **deux manières de comprendre la naissance d'une commune nouvelle** :

- soit une approche « **défensive** » consistant à réagir à un environnement en mutation (élargissement de l'intercommunalité, perte d'attractivité du territoire, etc.) ;
- soit une approche plus « **positive** » visant à faire de la commune nouvelle un outil de politique publique (rationalisation des moyens).

Ces deux approches ne sont pas hermétiques. Le projet de création d'une commune nouvelle peut faire figurer des arguments à la fois défensifs et positifs : c'est ainsi le cas du Maine-et-Loire, où la création de six communes nouvelles, elles-mêmes regroupées dans une communauté d'agglomération (Mauges Communauté) vise à éviter l'éparpillement des **soixante-quatre communes historiques** au sein d'une intercommunalité de 120 000 habitants. Mais il s'agit aussi pour les élus locaux concernés de disposer des moyens suffisants pour mettre en place des projets d'infrastructures ou de services innovants dans les domaines de la fourniture d'eau et de l'assainissement, de l'urbanisme, de l'énergie et des transports. À terme, c'est même la volonté de « peser » face à Nantes (44) et Cholet (49) qui l'emporte sur le désir d'une seule commune d'accroître son pouvoir décisionnel au sein de l'EPCI ⁽³⁾. **Il ressort des auditions qu'un tel exemple n'en demeure pas moins, selon les termes employés par la direction générale des collectivités locales (DGCL), un « cas assez exceptionnel »** ⁽⁴⁾.

(1) Auditions du 21 juin (Morcenx-la-Nouvelle) et du 12 juillet (Saint-Denis - Pierrefitte-sur-Seine).

(2) Audition précitée du 7 juin dernier.

(3) Table ronde du 1^{er} juin précitée.

(4) Audition du 7 juin dernier.

B. UNE DYNAMIQUE TRES CONTRASTEE ET INTERROMPUE EN 2020 POUR DES RAISONS CONJONCTURELLES

1. Une dynamique de regroupement concentrée et difficile à expliquer

Les impulsions initiées au plan national ne peuvent masquer **le caractère éminemment territorial des regroupements** effectués au cours des dernières années. La répartition géographique des 840 communes nouvelles créées entre 2011 et 2023 ⁽¹⁾ montre que :

1° **Six départements concentrent à eux-seuls 30 % des communes nouvelles** : la Manche, le Calvados, le Maine-et-Loire, l'Eure, le Jura et l'Orne ;

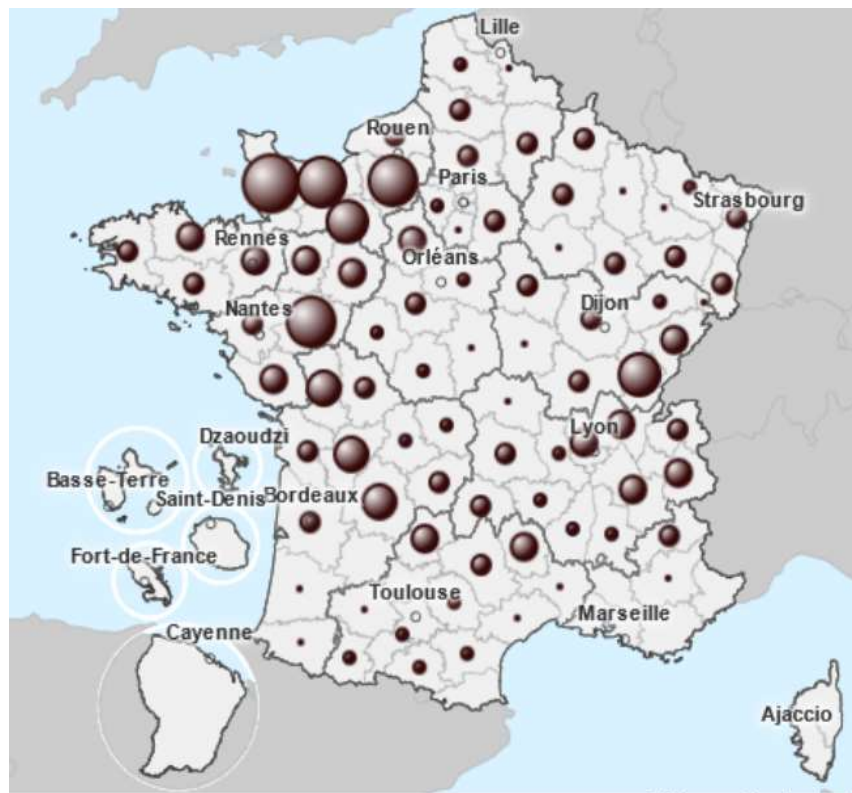
2° Les trois départements dont **le tissu communal est le plus développé** (Pas-de-Calais, Aisne et Somme) ont paradoxalement **très peu de communes nouvelles** (respectivement cinq, huit et sept) ;

3° **De nombreux départements n'ont aucune commune nouvelle à ce jour** : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, l'ensemble des départements d'outre-mer et, sous réserve du projet précité de Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine, les trois départements de la « petite couronne » francilienne.

La carte ci-après rend compte de la concentration territoriale de l'implantation des communes nouvelles.

(1) Données de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE).

Communes nouvelles créées entre 2011 et 2023



Source : espace cartographique de l'Observatoire des territoires (données INSEE)

Par ailleurs, alors qu'on pouvait supposer que le dispositif allait surtout bénéficier à des très petites communes, les communes de **moins de 200 habitants** ne représentent que **le quart des communes fusionnantes** parmi les communes nouvelles analysées par l'IGA sur la période 2013-2022, soit à peine plus que les communes de **plus de 1 000 habitants (23 %)** ⁽¹⁾.

Autant l'indiquer immédiatement : il n'existe, à ce jour, aucun facteur d'explication pleinement satisfaisant permettant de comprendre cette dynamique territoriale.

Lors de son audition ⁽²⁾, l'IGA a précisé qu'elle s'était appuyée sur les travaux d'un doctorant chargé d'analyser les **caractéristiques socio-économiques** des communes nouvelles ⁽³⁾.

(1) Rapport de l'IGA précité (page 29).

(2) Audition précitée du 7 juin dernier.

(3) Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? (Gabriel Bideau, université Paris Cité - juin 2022).

Celui-ci s'est efforcé de classer les communes fusionnantes en **cinq catégories** représentatives selon la catégorie socio-professionnelle des habitants et le rapport de la commune par rapport aux pôles urbains (éloignement ou périphérie) ⁽¹⁾. **Il en a conclu que les communes fusionnantes étaient « diverses »** que « seules certaines d'entre elles » correspondaient « au stéréotype » des « communes rurales et marginalisées » ⁽²⁾.

Certains des acteurs auditionnés, en particulier M. Didier Huchon, président de Mauges Communauté, et M. Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ⁽³⁾, ont mis en avant les **différences de tradition collaborative** d'un territoire à un autre. On peut observer, à cet égard, que les principaux départements pourvoyeurs de communes nouvelles (Manche, Calvados, Orne et Maine-et-Loire) sont marqués par un **ancrage historique ancien de la coopération agricole** ⁽⁴⁾.

Selon la DGCL et l'IGA, la diffusion des communes nouvelles et, *a contrario*, les difficultés d'implantation s'expliquent plus prosaïquement par les efforts de promotion du dispositif fournis par certains élus emblématiques : tous soulignent, ainsi, le rôle moteur joué, dans le Maine-et-Loire, par M. Philippe Chalopin, membre du groupe de travail de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) sur les communes nouvelles et maire de la commune de Baugé-en-Anjou (49), qui fut historiquement **l'une des premières communes nouvelles créées en France** ⁽⁵⁾.

Enfin, selon les territoires, les **préfets** ont pu, selon leurs inclinaisons personnelles, être amenés à promouvoir plus ou moins fortement l'option des communes nouvelles au moment de la refonte de la carte des intercommunalités. Ce fut le cas dans la Manche entre 2013 et 2016 ⁽⁶⁾ et, dans le Maine-et-Loire, entre 2012 et 2015 ⁽⁷⁾.

Ces initiatives personnelles ont, ainsi, pu engendrer ponctuellement des « effets de capillarité » selon les termes employés par l'IGA ⁽⁸⁾.

(1) Groupe 1 (périphérie, cadres, quinquagénaires), groupe 2 (périphérie, familles, ouvriers), groupe 3 (moyen, ouvriers, agriculteurs retraités), groupe 4 (vieillissantes, agricoles, rurales) et groupe 5 (enclavées, agricoles et vieillissantes).

(2) Rapport de l'IGA (page 99).

(3) Respectivement auditionnés les 1^{er} juin et 4 juillet derniers.

(4) Ces départements se caractérisent, ainsi, par un large recours aux coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) selon les données publiées par la Fédération nationale des CUMA.

(5) Baugé-en-Anjou a été créée le 1^{er} janvier 2013. M. Chalopin a été auditionné avec l'AMF le 21 juin dernier.

(6) La préfecture de la Manche a, ainsi, organisé une session de sensibilisation des maires du département aux communes nouvelles en octobre 2015 en collaboration avec l'AMF.

(7) M. François Burdeyron, préfet du Maine-et-Loire entre 2012 et 2015, est connu pour avoir joué un rôle majeur dans ce département (entretien dans Ouest France le 27 mai 2023).

(8) Rapport de l'IGA (page 33).

2. Un processus à relancer par un « acte fort » de l'État assurant aux élus une visibilité à moyen terme

La **chute brutale** du nombre de communes nouvelles entre 2019 (**239**) et 2020 (**3**), puis 2021 (**2**), s'explique logiquement par la tenue des élections municipales ainsi que par le contexte exceptionnel de la pandémie de Covid-19. Pendant deux ans, la commune nouvelle **n'a pas été une priorité** pour les élus locaux.

Cependant, même si l'enveloppe de DGF ne baisse plus depuis 2018 et que la refonte de la carte intercommunale est **aujourd'hui moins d'actualité**, les élus locaux sont toujours en recherche de financements pour aménager leur territoire et peuvent toujours avoir comme volonté de peser davantage au sein de leur intercommunalité.

Cela explique en partie pourquoi la dynamique des années 2010 ne s'est pas totalement interrompue :

1° Le nombre de créations de communes nouvelles est légèrement reparti à la hausse en 2022 (**9**) et en 2023 (**8**) ;

2° Des projets de communes nouvelles émergent dans des **départements traditionnellement peu dotés** : c'est ainsi le cas d'Oullins et de Pierre-Bénite dans le département du Rhône (9 communes nouvelles au 1^{er} janvier 2023).

Le projet de regroupement de **Saint-Denis** (93) et de **Pierrefitte-sur-Seine** (93), annoncé le 5 avril dernier, est intéressant, car il apparaît sur un territoire qui était, jusqu'alors, entièrement dépourvu de communes nouvelles. Comme l'ont indiqué les deux maires, il pourrait y avoir « **un effet d'entraînement** » en cas de succès ou, au contraire, un « **coup d'arrêt sur la région en cas d'échec** » ⁽¹⁾.

Les représentants de l'AMF auditionnés par la mission d'information ⁽²⁾ ont fait le même constat, cette fois sur le plan national : les élus sont « **dans l'attente** » d'une garantie de « **visibilité** » à moyen terme qui, selon la réponse donnée par l'État, peut **accélérer ou ralentir le rythme des fusions**.

L'exemple des communes d'Oullins (69) et de Pierre-Bénite (69) illustre ce sentiment « **d'attente** » de la part des élus locaux : lors de leur audition, le 14 juin dernier, les deux maires ont indiqué qu'ils :

– s'étaient engagés dans un processus de regroupement dans un souci de **rationalisation des moyens et d'amélioration des services publics** ;

(1) *Propos tenus lors de l'audition précitée du 12 juillet dernier.*

(2) *Audition de l'AMF précitée du 21 juin dernier.*

– ne se sentaient pas pour autant suffisamment accompagnés par l’État (*cf. infra*), estimant que celui-ci « devait être en mesure **d’encourager la dynamique** de création des communes nouvelles » ⁽¹⁾.

« Osons la commune nouvelle ! » - Congrès de l’AMF du 29 juin 2023

Plus de dix ans après la première commune nouvelle ⁽²⁾, l’AMF a réaffirmé sa volonté de « **relancer le processus des communes nouvelles** » et interpellé l’État sur la nécessité d’accompagner leur développement par un « **acte fort** » permettant aux élus volontaires de s’engager « **sereinement** » ⁽³⁾.

(1) *Propos tenus lors de l’audition.*

(2) *Bleury-Saint-Symphorien (28), née le 1^{er} janvier 2012.*

(3) <https://www.amf.asso.fr/documents-assises-communes-nouvelles-il-faut-aller-plus-loin-avec-un-cadre-financier-perenne-la-visibilite-sur-les-politiques-publiques/41792>

II. LA RELANCE DES COMMUNES NOUVELLES SUPPOSE UNE LEVEE DES MULTIPLES FREINS IDENTIFIES COMME DISSUASIFS POUR LES ELUS LOCAUX

Les surcoûts liés à la fusion et les effets de seuil liés au changement de taille sont les deux principaux angles morts de la législation applicable aux communes nouvelles.

A. L'INSUFFISANTE PRISE EN CHARGE DES COUTS INHERENTS A LA CREATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE

Si la création d'une commune nouvelle permet une mutualisation des moyens, une vision élargie de l'aménagement du territoire et une consolidation voire un développement des services publics de proximité, elle est également génératrice de **coûts financiers non négligeables** ⁽¹⁾, **parfois incorrectement appréhendés** et **très partiellement compensés** par les dispositifs actuels d'accompagnement des communes nouvelles. Avec l'expérience des regroupements de communes opérés entre 2015 et 2019, les élus locaux ont pris conscience de ces difficultés, ce qui peut expliquer en partie la désaffection relative constatée depuis 2019.

1. Des coûts financiers parfois difficiles à anticiper mais souvent significatifs

Au-delà des économies potentielles attendues à long terme dues à une meilleure gestion, une harmonisation des services et une utilisation plus efficace des ressources, les coûts initiaux peuvent être élevés. Ces coûts de nature variable sont **multiples**, et **plus ou moins difficilement quantifiables** en amont et **plus ou moins « cachés »**, en ce sens qu'ils ne sont pas nécessairement identifiables *a priori*. C'est le cas notamment de :

– la **conduite de la concertation avec les citoyens** (réunions publiques, campagnes d'information et consultations locales). À titre d'exemple, les communes de Pierre-Bénite et Oullins ont mis en place un site internet pour recueillir l'avis des habitants des deux communes ⁽²⁾ ;

– la **conduite de la concertation avec les élus municipaux** (temps et ressources consacrés à l'élaboration du projet commun). À cet égard, « la mise en place de la commune nouvelle peut accaparer toutes les énergies au détriment des politiques publiques » (M. Hervé Martin, maire de Chemillé-en-Anjou) ;

(1) Le [bulletin statistique de la DGCL n° 144](#) paru en juillet 2020 confirme que les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'étude porte sur les 517 communes nouvelles créées en 2016 et 2017.

(2) Voir encadré infra.

– la nécessité de disposer d'**agents municipaux supplémentaires pour gérer la transition** et mettre à niveau les processus budgétaires et comptables et le système d'information, notamment des ressources humaines (SIRH), qui soient **bien formés sur les nouvelles procédures et compétences** : « toute fusion nécessite inévitablement de disposer d'agents qualifiés » (Mme Aurélie Gigan, maire de Saint-Sauveur-Villages) ;

– l'**aménagement d'infrastructures et de locaux administratifs** permettant d'accueillir les services publics et les personnels issus des communes regroupées dans de bonnes conditions ;

– le **maintien de services publics dans les communes déléguées**, afin de garantir une continuité de service aux usagers sur l'ensemble du territoire de la commune nouvelle ;

– la **diffusion de l'identité de la nouvelle commune**, de ses services et de ses missions (signalétique, communication, etc.).

Les surcoûts qui pèsent le plus lourdement sur le budget de la commune nouvelle sont ceux qui portent sur **la section d'investissement** (agencement, voire acquisition ou construction de biens immobiliers, nécessaires aux services publics et au regroupement des services communaux, redimensionnement du SIRH, etc.).

Parfois, **le surcoût ne peut être appréhendé qu'au terme de la réflexion conduite sur le processus de rationalisation de l'organisation de la commune nouvelle**. C'est le cas, par exemple, de Pierre-Bénite qui a confié la gestion de son système d'information à un syndicat intercommunal⁽¹⁾ : la fusion avec Oullins va conduire Pierre-Bénite à quitter le syndicat, ce qui va générer des coûts significatifs pour la commune nouvelle, estimés à 600 000 euros échelonnés sur trois ans et liés à la réintégration des services au niveau communal.

2. Des dispositifs d'accompagnement jugés insuffisants en montants comme en durée

Depuis la « loi Pélicard » de 2015 précitée, des dispositifs de soutien financier visent à favoriser le regroupement volontaire de communes et à aider la commune nouvelle ainsi créée à couvrir les charges liées à la fusion avant qu'elle ne puisse dégager des économies de fonctionnement. Ce régime financier ou « **pacte de stabilité** »⁽²⁾ repose sur certaines dispositions particulières applicables à la DGF des communes nouvelles :

(1) Syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV), qui regroupe huit communes de la métropole de Lyon.

(2) Articles L. 2113-20 à L. 2113-22-2 du CGCT.

1° Une **éligibilité de droit commun de la commune nouvelle à l'ensemble des dotations composant la DGF et des dotations de fonctionnement hors DGF**, comme la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL), la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, la dotation titres sécurisés (DTS), etc.

2° La **garantie de recevoir la part « compensation »** que percevait le ou les EPCI l'année précédente lorsque la commune nouvelle est issue de la **fusion de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI** ;

3° Un **soutien pendant les trois années qui suivent la fusion** ⁽¹⁾ :

– une **garantie de non-baisse des différentes composantes de la DGF** perçues par la commune nouvelle par rapport à la somme de chaque composante perçue l'année précédant la fusion par les anciennes communes. **Cette protection s'applique pour chaque composante de la DGF** si son montant est inférieur à la somme des montants perçus par les anciennes communes. Si son montant est supérieur, c'est ce montant que percevra la commune nouvelle ;

– une **dotation d'amorçage** égale à 6 euros par habitant ⁽²⁾. Depuis 2022, ce montant est majoré de 4 euros par habitant lorsque toutes les communes regroupées ont moins de 3 500 habitants ⁽³⁾.

Les incitations financières **ne paraissent pas constituer un élément déterminant dans la décision de créer une commune nouvelle** : « ce ne sont pas les incitations financières qui nous ont fait sauter le pas » (M. Jérôme Moroge, maire de Pierre-Bénite). Cependant, l'existence d'un « **bonus** » financier est très utile pour **convaincre les élus indécis à s'engager dans le processus de fusion**. Ces moyens supplémentaires peuvent, en outre, permettre à la commune nouvelle de mieux gérer la période de transition.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Didier Huchon a relevé que Mauges Communauté a pu bénéficier de la **reprise des dotations des six communautés de communes auxquelles se sont substituées les six communes nouvelles**.

(1) L'article 196 de la loi de finances pour 2023 a exceptionnellement prolongé pour une année supplémentaire le bénéfice de la garantie des dotations et de la dotation d'amorçage aux communes nouvelles qui y étaient éligibles pour la dernière année en 2022.

(2) Dans sa rédaction antérieure à l'article 250 de la loi de finances pour 2019, la dotation d'amorçage était égale à 5 % de la dotation forfaitaire de la commune nouvelle, mais ce montant calculé en pourcentage était peu attractif pour les communes nouvelles de petite taille.

(3) Cette majoration est issue de l'article 194 de la loi de finances pour 2022.

M. Philippe Chalopin, maire de Baugé-sur-Anjou, est revenu sur **un effet de bord corrigé par un amendement de votre rapporteure** ⁽¹⁾ adopté en première lecture lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022. Ainsi, l'article 194 de la loi de finances pour 2022 introduit, à partir du 1^{er} janvier 2023, un nouvel article L. 2334-22-2 dans le CGCT qui permet aux communes nouvelles qui ont, du fait de leur fusion, dépassé le seuil de 10 000 habitants et aurait dû perdre le bénéfice de droit commun de la dotation de solidarité rurale (DSR) mais qui peuvent néanmoins être qualifiées de rurales au regard de critères objectifs, de rester éligibles à la DSR. Cette dérogation a permis à Baugé-sur-Anjou d'éviter une perte financière de 500 000 euros ⁽²⁾.

La commune voisine de Doué-en-Anjou, qui compte un peu plus de 11 000 habitants n'a pas pu bénéficier de cette dérogation car elle ne répond pas au critère de ruralité. En effet, Doué-en-Anjou est considérée par l'INSEE, en raison des règles statistiques, comme une « petite ville » du fait de sa densité intermédiaire. Pourtant, Doué-en-Anjou présente une densité de 76 habitants par kilomètre-carré. Interrogée sur ce paradoxe, la DGCL estime qu'il n'y a pas de solution, sauf à ce que l'INSEE révisé son mode de classification des communes.

Deux points d'attention portant sur l'accompagnement financier de la commune nouvelle reviennent systématiquement lors des auditions :

1° Une durée du « pacte de stabilité » de trois ans jugée trop courte

La durée de trois ans de la période dérogatoire dont bénéficient la commune nouvelle est jugée trop courte car elle n'est pas en phase avec le temps nécessaire « pour **mener de front à la fois la mise en place de la commune nouvelle et l'action publique vers les populations** » (M. Didier Huchon).

La mise en œuvre des nouveaux projets suppose **des financements stables sur une période suffisamment longue**, ce qui rend d'autant plus nécessaire le maintien d'une visibilité sur les dotations de l'État : « Il est important d'apporter aux élus une garantie de stabilité, sans laquelle il y aura un coup d'arrêt aux regroupements » (M. Paul Carrère, maire de Morcenx-la-Nouvelle).

La visibilité sur les dotations est essentielle car, financièrement, la commune nouvelle reprend les caractéristiques des communes historiques qui la composent. À cet égard, « **quand on fusionne 22 communes pauvres, cela ne fait pas une commune riche** » rappelle M. Frédéric Legouverneur, maire de Livarot-Pays d'Auge.

(1) [*Amendement II-1248*](#) de Mme Stella Dupont.

(2) La DGCL a indiqué à vos rapporteurs que 16 communes nouvelles bénéficient actuellement de ce dispositif qui leur permet de rester éligibles à la DSR et de percevoir globalement 10,8 M€.

2° Le montant de la dotation d'amorçage est peu attractif et ne couvre pas les surcoûts liés à la fusion

Pour MM. Jean-Marc Vasse et Paul Carrère, au nom de l'AMF, « on ne peut pas dire que le mode de calcul de la dotation d'amorçage, 6 euros par habitant, est significatif ».

Le niveau insuffisant de la dotation d'amorçage et la durée de soutien limitée à trois ans seulement peuvent jouer un rôle dans certains cas pour expliquer la réticence des élus locaux à s'engager dans cette voie (Mme Clotilde Pouzergue, maire d'Oullins).

B. LA PERSISTANCE D'EFFETS DE SEUIL LIES A L'AGRANDISSEMENT DE LA COMMUNE

Nombre de dispositions législatives prennent en compte **la population communale**, que ce soit pour établir une prescription comme par exemple le nombre de membres composant le conseil municipal, un droit tel que l'éligibilité de la commune à une dotation, ou une obligation, comme la construction de logements sociaux. **Pour les communes nouvelles, le changement d'échelle de population peut avoir des conséquences déstabilisantes sur les finances et sur la gouvernance locales ainsi que sur l'identité des communes historiques.**

1. Le couperet des effets de seuil et de la convergence de la fiscalité

Il faut souligner que le soutien financier institué par le « pacte stabilité » ne s'applique qu'**aux communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants**. Ce seuil élevé n'a pas paru jusqu'à présent constituer un obstacle dirimant. La plus grande commune nouvelle, Annecy (74), comptait au moment de sa création le 1^{er} janvier 2017 environ 128 000 habitants. **La fusion annoncée de Pierrefitte-sur-Seine et de Saint-Denis constituerait une commune nouvelle d'environ 150 000 habitants, qui ne bénéficierait pas du « pacte de stabilité »**. M. Mathieu Hanotin, maire de Saint-Denis, souligne que l'application du droit commun aurait un impact financier très défavorable pour la commune nouvelle : sur la dotation forfaitaire de la DGF ⁽¹⁾, **la perte s'élèverait entre 700 000 et 1 million d'euros**, ce qui « reste soutenable » pour le maire de Saint-Denis, mais l'effet sur la DSU serait « plus massif » puisque la commune nouvelle perdrait **16 millions d'euros sur trois ans**, ce qui conduirait à l'abandon du projet si une solution législative n'était pas trouvée.

(1) En 2023, Saint-Denis a perçu une dotation forfaitaire de 6,7 M€ et une DSU de 20,5 M€. Pour sa part, Pierrefitte a perçu une dotation forfaitaire de 4,2 M€, une DSU de 7,6 M€ et une DNP de 0,65 M€.

Le changement de taille entraîné par la création d'une commune nouvelle peut générer des effets de seuil lorsqu'il s'agit d'appliquer certaines législations. C'est le cas de la loi « SRU ». Ce sujet n'est pas toujours bien pris en compte par les élus avant la fusion mais il peut peser lourd financièrement. Par exemple, dans le cas de la commune de Livarot, la fusion a fait passer le taux de logements sociaux de 35 % à 16 % pour la commune nouvelle de Livarot-Pays d'Auge, donc sous le seuil minimal de 25 %. « Sauf à construire plus de 50 % de logements sociaux sur la commune-centre, il paraît difficile d'étendre la construction sur les communes périphériques » (M. Frédéric Legouverneur) dans la mesure où celles-ci ne disposent pas d'un véritable bassin de vie (commerce, transports, etc.). La commune nouvelle peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article 68 de la loi 3DS ⁽¹⁾ concernant l'objectif de rattrapage mais cette dérogation est limitée à une double période triennale. Elle bénéficie également d'une exonération de prélèvement si elle ne respecte pas le taux de logements sociaux « SRU » du fait du changement de taille de la commune nouvelle. Cependant, cette franchise n'est valable que pendant les trois premières années qui suivent sa création.

Les différences de taux d'imposition entre les communes historiques sont également un sujet de préoccupation pour la commune nouvelle. Il n'est pas toujours évident pour le maire d'une commune rurale ou périphérique d'assumer devant ses électeurs la perspective d'un alignement de la fiscalité par le haut sur la commune-centre. Cependant, les élus auditionnés considèrent que la période maximale de douze années pour harmoniser les taux d'imposition est suffisante. Du reste, il apparaît qu'une prolongation du délai de lissage au-delà de cette durée pourrait être jugée excessive et non constitutionnelle.

2. La diminution du nombre de conseillers délégués accompagne l'effacement progressif de l'identité de la commune historique

La préservation de l'identité locale peut constituer un point délicat pendant et après le processus de fusion. Il peut demeurer un ressenti « nostalgique » au sein de la population. « On entend parfois quelqu'un déplorer la « mort » de sa commune historique », confie M. Didier Huchon. Cependant, ce sentiment tend à refluer avec le temps, voire à disparaître complètement. « L'appropriation par les habitants de leur nouvelle commune prend du temps, mais elle est possible » confirme M. Philippe Chalopin.

(1) Pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif SRU, l'objectif de rattrapage est fixé à 15 % du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux cible pour une première période de trois ans puis à 25 % pour la période de trois ans suivante. À compter de la troisième période triennale, la commune rentre dans le droit commun (VIII de l'art. L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation).

Il faut **maintenir des services publics dans les communes déléguées** afin d'éviter que les habitants concernés aient le sentiment d'être perdants. La maire de Saint-Sauveur-Villages souligne que sa commune s'étend sur 57 kilomètres carrés pour seulement 3 500 habitants. Concilier le maintien de services publics sur une telle superficie avec une faible densité de population tout en rationalisant les moyens est **un point d'équilibre parfois difficile à trouver**.

La problématique du maintien de l'identité locale est surtout prégnante lors de fusions de nombreuses petites communes. Dans le cas de la fusion de Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine, « intégrer les deux villes pose moins de problèmes d'identité, car les mouvements de population sont très importants » (M. Michel Fourcade, maire de Pierrefitte).

La majoration du nombre de conseillers au sein du conseil municipal de la commune nouvelle par rapport à la situation de droit commun doit précisément permettre une transition douce des communes historiques vers la commune nouvelle sur le plan de la gouvernance.

Pour mémoire, **jusqu'au premier renouvellement qui suit la création de la commune nouvelle**, le conseil municipal comprend **l'ensemble des conseillers municipaux** des communes historiques si tous les conseils municipaux en sont d'accord ⁽¹⁾. **Lors du premier renouvellement**, le conseil municipal comporte un nombre de sièges égal à celui d'**une commune de la strate démographique immédiatement supérieure**. La loi « Gatel » de 2019 ⁽²⁾ a apporté deux modulations qui instaure **une période transitoire** entre le premier et le deuxième renouvellement **pendant laquelle les communes déléguées sont mieux représentées** au sein du conseil municipal de la commune nouvelle :

- le nombre de conseillers de la commune nouvelle ne peut être inférieur au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chaque commune regroupée avant la création de la commune nouvelle, arrondi à l'entier supérieur et augmenté d'une unité en cas d'effectif pair ;

- ce nombre ne peut être supérieur à soixante-neuf.

(1) Article L. 2113-7 du CGCT. En cas de désaccord, c'est le préfet qui attribue à chaque commune historique un nombre de sièges proportionnellement à la population de chacune d'elle sur la base d'un effectif de soixante-neuf sièges.

(2) Article L. 2113-8 du CGCT.

À titre d'illustration, dans le cas de la commune nouvelle de Saint-Sauveur-Villages créée le 1^{er} janvier 2019, le conseil municipal a compté 69 membres (pour une population de 3 601 habitants) jusqu'au premier renouvellement de juillet 2020, puis 29 membres (correspondant à la strate de 5 000 à 9 999 habitants). Après le renouvellement de mars 2026, le conseil municipal de cette ville nouvelle comptera 27 membres (correspondant au droit commun).

À Baugé-en-Anjou, la diminution du nombre de conseillers municipaux sera encore plus spectaculaire, puisque le conseil municipal ne comptera plus que 33 membres contre 200 au moment de la fusion. Les communes déléguées qui sont des villages (par exemple, la commune de Chartrené qui n'a que 52 habitants) n'auront plus de représentation.

Il y a donc une réduction drastique du nombre de conseillers et **un effacement de la représentation des communes déléguées à l'issue du deuxième renouvellement suivant la création de la commune nouvelle.**

SECONDE PARTIE : LES VOIES D'UNE FACILITATION DES DÉMARCHES DE CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES

I. A DEFAUT DE LA RECONNAISSANCE D'UN PARTICULARISME DELICAT SUR LE PLAN JURIDIQUE, IL PARAÎT POSSIBLE DE PROGRESSER DANS LA RECONNAISSANCE DES SPECIFICITES DES COMMUNES NOUVELLES

D'un point de vue constitutionnel, **la commune nouvelle reste une commune**, ce qui empêche la reconnaissance à son profit d'un statut particulier. Il n'en demeure pas moins possible **d'améliorer certaines règles de financement et des modalités de gouvernance** dans le sens d'une meilleure prise en compte de ses spécificités.

A. LES POSSIBILITES DE RENFORCEMENT DES MECANISMES TRANSITOIRES D'INCITATION FINANCIERE DANS LA LIMITE DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'EGALITE ENTRE COLLECTIVITES

1. Les obstacles constitutionnels à la reconnaissance d'un statut particulier au profit des communes nouvelles

Lors de leur audition du 21 juin précitée, les représentants de l'AMF ont insisté sur l'importance qui s'attache à la prise en compte des spécificités des communes nouvelles et, au-delà, à l'attribution d'un « **régime particulier** » à ces regroupements. Selon les termes mêmes de M. Jean-Marc Vasse, maire de Terre-de-Caux (76), il s'agit d'un « **choix politique** » qui matérialiserait « l'acte fort » de l'État qu'attendent de nombreux élus locaux pour s'engager. Cette idée renvoie à l'interrogation fondamentale sur la nature même de la commune nouvelle : **s'agit-il d'une « nouvelle commune » comme les autres ou bien d'une organisation territoriale particulière ?**

Sur ce point, le droit en vigueur est clair : la commune nouvelle est « **soumise aux règles applicables aux communes** » sous réserve des spécificités liées à sa formation, liées à l'existence de commune « historiques » et à la mise en œuvre d'une transition⁽¹⁾. Comme l'indiquait M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, dans une audition à l'Assemblée nationale du 25 juin 2019⁽²⁾, « **une commune nouvelle est une commune comme les autres, dans sa strate** ».

(1) Art. L. 2113-1 du CGCT.

(2) Audition par la mission d'information sur la commune dans la nouvelle organisation territoriale (commission des lois).

Pourrait-on aller plus loin dans la différenciation territoriale et, ainsi, considérer que la commune nouvelle serait une commune « à part », voire une « collectivité à statut particulier » à l’instar, par exemple, de Paris ?

Lors de leur audition ⁽¹⁾, les représentants de la DGCL ont souligné qu’il existait, à leurs yeux, **peu de différences objectives** entre une commune nouvelle issue d’un regroupement des années 2010 et une commune issue d’une « fusion Marcellin », voire d’un « regroupement intervenu au 19^{ème} siècle ». Or, le **principe d’égalité** mentionné par la Constitution en son article premier impose l’application des **mêmes règles** aux collectivités appartenant à la **même strate** avec pour seule exception la présence d’une **situation objectivement différente** ⁽²⁾.

Par ailleurs, si rien n’interdit au législateur de définir des collectivités à statut particulier au sens de l’article 72, alinéa 1, de la Constitution, le Conseil constitutionnel s’assure que la collectivité concernée, **précisément identifiée**, présente des caractéristiques « géographiques et économiques » ⁽³⁾ ou politiques ⁽⁴⁾ **qui lui sont propres**. Il paraît donc **difficile** d’imaginer que l’on puisse rattacher de simples regroupements de communes à cette **catégorie de collectivités**.

Sur ce dernier point, **Mme Stella Dupont** estime que le sujet de la spécificité des communes nouvelles devrait être tranché définitivement **sur le plan juridique**.

Une analyse approfondie lui paraît devoir être menée sur ce sujet (recommandation n° 15). À cet égard, toutes les pistes doivent être étudiées, qu’il s’agisse du rattachement de la communes nouvelle à la catégorie de **collectivité à statut particulier** ou de sa consécration comme une **catégorie de collectivité territoriale** entre la commune et le département.

Le fait de considérer ces regroupements comme des « communes » n’interdit pas l’application de **mécanismes dérogatoires**, notamment liés à la transition entre deux identités juridiques. Pour autant, la jurisprudence constitutionnelle impose que ces dérogations restent transitoires : **toute forme de pérennisation, en particulier dans le domaine financier, est donc interdite** ⁽⁵⁾.

(1) Audition précitée du 7 juin dernier.

(2) CC, 84-174 DC du 25 juillet 1984, loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

(3) Cas de la Corse (CC, 2001-454 DC, 17 janvier 2002).

(4) Cas de Paris, « siège des pouvoirs publics » (CC, 2009-588 DC du 6 août 2009).

(5) Le Conseil constitutionnel invoque ici une autre facette du principe d’égalité : l’égalité devant les charges publiques découlant de l’article 13 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

La non-pérennisation d'un avantage financier pour une collectivité territoriale

Dans sa décision n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018, le Conseil constitutionnel valide l'attribution d'une « garantie » de dotation aux communautés d'agglomération de plus de trois ans par rapport à celles issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la mesure où il constate que les montants de dotation ont vocation à mathématiquement s'équilibrer au cours du temps et où, dès lors, « **la différence de traitement ainsi instaurée n'est pas pérenne** ».

Toutefois, soucieux d'explorer **toutes les possibilités** permettant d'assurer, d'une manière ou d'une autre, une **visibilité** aux élus qui s'engagent dans une démarche de regroupement, les rapporteurs souhaitent que l'État mette en place un mécanisme financier **pérenne**, permettant de garantir indirectement la **non-baisse** des composantes de la DGF par rapport à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant l'année de création de la commune nouvelle. Un tel mécanisme pourrait, par exemple, prendre la forme d'une **dotation de fonctionnement spécifique**.

Recommandation n° 1 : étudier la possibilité de garantir, au travers d'un **mécanisme de financement spécifique et pérenne**, hors enveloppe normée de la DGF, la non-baisse des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par rapport à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant l'année de création de la commune nouvelle.

2. Les voies d'un « choc d'attractivité » articulé autour d'incitations financières d'amorçage renforcées et allongées

Indépendamment de la garantie de stabilité des dotations de fonctionnement sur le long terme, il paraît nécessaire de créer un « **choc d'attractivité** » en renforçant sensiblement la **durée** et le **montant** des incitations transitoires à la création de communes nouvelles, c'est-à-dire de la **dotation d'amorçage mentionnée à l'article L. 2113-22-1 du CGCT**.

Ainsi, il ressort de l'ensemble des auditions menées que la période de **trois ans** fixée actuellement par le CGCT pour l'ensemble des régimes d'accompagnement financier est jugée **insuffisante par les élus**. « Trop courte » selon Mme Clotilde Pouzergue, maire d'Oullins (69) ⁽¹⁾, elle ne rend qu'imparfaitement compte du temps nécessaire pour opérer le « point de bascule » entre un regroupement de communes et l'affirmation d'une véritable « nouvelle commune ».

(1) Audition précitée du 14 juin dernier.

Lors de son audition, M. Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou, s'est félicité de la mise en place d'un **conseil municipal de jeunes n'ayant connu que la commune nouvelle** ⁽¹⁾. On remarque que, dans cette commune emblématique, la mairie a commencé à « mesurer le chemin parcouru » en 2018, soit **cinq ans après sa création** ⁽²⁾. **M. Mathieu Hanotin, maire de Saint-Denis (93) estime également à cinq ans la durée nécessaire pour que « le temps fasse son œuvre »** ⁽³⁾.

MM. Jean-Marc Vasse et Paul Carrère, maires de Terre-de-Caux (76) et de Morcenx-la-Nouvelle (40), ainsi que Mme Clotilde Pouzergue, ont, pour leur part, souhaité que l'effort financier en faveur de l'installation des communes nouvelles soit maintenu sur **la totalité d'un mandat, soit pendant six ans**.

Les rapporteurs préconisent donc **d'étendre à six ans la durée de la dotation d'amorçage**. Ils estiment qu'une telle durée serait d'autant plus cohérente qu'elle coïnciderait avec **la durée maximale de la phase transitoire** pendant laquelle le conseil municipal de la commune nouvelle agglomère l'ensemble des conseillers municipaux des communes historiques ⁽⁴⁾.

Au-delà de la durée du dispositif d'accompagnement, un effort important sur les montants alloués doit également pouvoir être fait à destination des communes nouvelles qui sont confrontées, comme Oullins-Pierre-Bénite (69), à des **surcoûts de gestion importants** (*cf. supra*). Le montant de la dotation d'amorçage, qui a représenté un montant global de 220 338 euros en 2023, est insignifiant alors même que, selon les termes même des représentants de l'AMF, **« la notion d'amorçage est consubstantielle à la mise en place d'une commune nouvelle »**.

La mission d'information observe qu'en portant le montant de la dotation d'amorçage à **15 euros par habitant**, contre 6 euros actuellement, la commune nouvelle d'Oullins-Pierre-Bénite bénéficierait d'un soutien financier de plus de 550 000 euros, ce qui lui permettrait de **couvrir l'intégralité des frais** liés au départ de la commune de Pierre-Bénite du Syndicat intercommunal des technologies de l'information pour les villes (SITIV) précité ⁽⁵⁾.

Le complément pour les communes de moins de 3 500 habitants, aujourd'hui de 4 euros par habitant, pourrait utilement être porté à **10 euros** : si l'on considère le nombre moyen d'habitants des communes nouvelles, estimé à 3 279 par l'IGA en 2022 ⁽⁶⁾, cela permettrait d'allouer potentiellement, à chaque projet de regroupement, un montant de **80 000 euros** au titre de l'amorçage.

(1) Audition de l'AMF du 21 juin dernier.

(2) Dossier spécial dans le bulletin municipal n° 11 (automne 2018).

(3) **Propos tenus en audition.**

(4) Article L. 2113-7 du CGCT.

(5) 512 000 euros selon les chiffres communiqués par la commune de Pierre-Bénite.

(6) Rapport de l'IGA (page 27).

Enfin, compte tenu des enjeux liés aux **dépenses d'investissement** rendues nécessaires par la fusion, en particulier dans les domaines de l'immobilier et de l'informatique, il pourrait être envisagé, comme l'a demandé le maire de Saint-Denis ⁽¹⁾ d'instituer une **dotation d'investissement consacrée à l'amorçage des communes nouvelles** et, dès lors, extraite de la DGF. Cette nouvelle dotation serait attribuée selon des modalités similaires à celles de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Elle ne serait allouée que pour les **six premières années** suivant la création de la commune nouvelle concernée.

Conditions générales d'accès à la DSIL (circulaire ministérielle du 8 février 2023)

Maîtrise d'ouvrage : commune ou EPCI. Dépenses éligibles : dépenses d'investissement hors taxes. Cumul avec d'autres dotations d'État : possible.

Minimum (20 000 euros) et maximum (500 000 euros) de dépenses éligibles. **Autofinancement minimum de 20 %** (art. L. 2334-42 CGCT).

Décision prise par le préfet : la commission d'élus locaux prévue par le CGCT en son article L. 2334-37 pour la dotation d'équilibre des territoires ruraux (DETR) est informée des projets subventionnés.

Les rapporteurs estiment qu'un saut qualitatif et quantitatif sera de nature à convaincre les élus locaux qui hésitent encore à emprunter le chemin de la commune nouvelle.

Recommandation n° 2 : allonger à six ans, au lieu de trois, la durée du dispositif transitoire instauré pour les communes nouvelles par l'article L. 2113-22-1 du CGCT (dotation d'amorçage).

Recommandation n° 3 : porter le montant de la dotation d'amorçage à 15 euros par habitant, au lieu de 6 euros, et le complément pour les communes de moins de 3 500 habitants à 10 euros par habitant, contre 4 euros actuellement.

Recommandation n° 4 : instaurer, sur le modèle de la DSIL, une dotation d'investissement complémentaire consacrée à l'amorçage des communes nouvelles, uniquement valable au cours des six premières années suivant leur création.

(1) Audition précitée du 12 juillet dernier.

B. LA RECONNAISSANCE DE LA SPECIFICITE DE LA COMMUNE NOUVELLE AU TRAVERS DE MECANISMES DE GOUVERNANCE DEROGATOIRES

Si la commune nouvelle reste une « commune », elle possède une caractéristique **que les autres n’ont pas**, à savoir la présence quasi-systématique d’une « commune déléguée ». C’est ce lien avec les habitants qu’il convient de conforter au travers de **mécanismes de gouvernance qui lui sont propres**.

1. L’intégration systématique des maires délégués dans l’équipe municipale

Outil d’innovation territoriale au service d’une « **identité singulière et plurielle** » ⁽¹⁾, la commune nouvelle se différencie des communes « anciennes » par un élément qui lui est propre : elle est le fruit de la fusion de communes historiques qui peuvent subsister au travers des « communes déléguées ». Présentées par l’AMF comme « indispensables au lien de proximité avec les habitants » ⁽²⁾, les communes déléguées sont souvent maintenues à la faveur des projets de regroupements : sur les 815 communes nouvelles constituées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2023, **seules 53 n’ont pas fait le choix**, au moment de leur création ⁽³⁾, de transformer les anciennes communes en communes déléguées.

Les auditions menées par la mission d’information confirment l’impératif qui s’attache à la préservation d’une forme d’identité locale, sans laquelle les habitants peuvent avoir « **l’impression de tout perdre** » ⁽⁴⁾. Pour cette raison, l’AMF préconise de permettre le maintien **d’un conseiller municipal par commune déléguée** au-delà de l’effectif légal à compter du premier renouvellement de l’assemblée délibérante ⁽⁵⁾.

Ce dispositif viendrait se substituer de manière **permanente** au régime actuel, où l’effectif du conseil municipal est celui de la strate démographique supérieure (cf. première partie *supra*).

Les rapporteurs estiment qu’un tel mécanisme de représentation est non seulement souhaitable, mais également possible au regard des impératifs constitutionnels précités. Sollicité sur ce point par la mission d’information, le bureau des élections politiques au ministère de l’intérieur a rappelé qu’il était envisageable, **bien que risqué**, de prévoir des mécanismes de représentation politique qui s’écarterent de la stricte application du principe de **proportionnalité démographique** ⁽⁶⁾.

(1) Contribution écrite de l’AMF à la mission d’information en date du 19 juin 2023.

(2) Déclaration de l’AMF à l’issue des Assises des Communes nouvelles du 29 juin dernier.

(3) Ce chiffre ne tient pas compte des rares suppressions de communes déléguées intervenues lors du renouvellement de 2020.

(4) Termes employés par Mme Aurélie Gigan, maire de Saint-Sauveur-Villages (50) lors de la table ronde précitée du 1^{er} juin dernier.

(5) Audition de l’AMF précitée du 21 juin dernier.

(6) Contribution écrite adressée à la mission d’information le 12 juillet dernier.

Les voies étroites offertes par la jurisprudence constitutionnelle

Depuis une décision CC n° 85-197 DC du 23 août 1985, le Conseil constitutionnel estime qu'il découle du principe d'égalité devant le suffrage que l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale soit élue sur des « bases essentiellement démographiques », ce qui suppose **une proportionnalité de la représentation politique à la population du territoire concerné**. Le législateur ne peut s'affranchir de ce principe que pour des motifs d'intérêt général et « dans une mesure limitée ».

Par une décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 (Commune de Salbris), le juge précise la portée de cette exception concernant les EPCI, estimant qu'il peut « être tenu compte [...] de la possibilité qui serait laissée à chacune [des] collectivités [membres du groupement] de **disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant** ».

La mission d'information considère qu'il y a là une fenêtre d'opportunité pour que la spécificité de la gouvernance des communes nouvelles soit reconnue au travers d'un « bonus » de représentation au sein du conseil municipal. Le choix même d'ériger la commune déléguée en commune historique traduit la volonté de préserver un lien de proximité avec les habitants d'un village parfois éloigné du centre, **ce qui est en soi un objectif d'intérêt général.**

Sans doute faudrait-il établir un **plafond de représentation** pour éviter, par exemple, qu'une commune nouvelle de 2 000 habitants issue de la fusion de 20 communes d'une centaine d'habitants ne se retrouve avec un conseil municipal de 39 membres (19 conseillers de sa strate, auquel s'ajouterait le bonus d'un conseiller par commune historique), **ce qui la mettrait au même niveau qu'une commune « ordinaire » de 30 000 habitants** ⁽¹⁾. Si l'on en croit les données collectées par l'IGA, le risque d'une telle disproportion reste faible, car la majorité des communes nouvelles ne regroupent **qu'entre deux et quatre communes historiques** ⁽²⁾.

Afin d'éviter, toutefois, que ces conseillers supplémentaires ne deviennent des « ambassadeurs » des communes historiques et non des acteurs-relais de la commune nouvelle, il pourrait être envisagé **de considérer les maires délégués comme des adjoints de plein exercice**, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ⁽³⁾.

(1) Les communes de 1 500 à 2 499 habitants ont droit à 19 conseillers municipaux, celles de 30 000 à 39 999 habitants à 39 conseillers.

(2) 85,6 % selon l'échantillon analysé par l'IGA jusqu'en 2022 (rapport de l'IGA précité - page 27).

(3) À l'issue du premier renouvellement du conseil municipal, les maires délégués exercent les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle sans être comptabilisés dans le seuil de 30 % d'adjoints prévu par le CGCT en son art. L. 2122-2. Sauf à être adjoint de plein exercice, les maires délégués sont positionnés comme de simples conseillers municipaux dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

Un tel dispositif, qui aboutirait à positionner les maires délégués comme des adjoints dans l'ordre du tableau, aurait l'avantage d'assurer « **l'unité du commandement municipal** » selon les termes employés par M. Jean-Marc Vasse, maire de Terre-de-Caux (76) ⁽¹⁾. Bien évidemment, le mode d'élection des maires délégués, aligné sur celui des maires à l'issue du premier renouvellement du conseil municipal ⁽²⁾, n'aurait **aucunement vocation à être modifié**.

Cette réforme supposerait :

1° L'inscription à l'article L. 2122-2 du CGCT (précité) d'une **exception au plafond de 30 % d'adjoints au maire** ;

2° La mise en place d'un **nouveau mode de calcul des indemnités** des membres du conseil municipal de la commune nouvelle, celui-ci ne pouvant actuellement excéder le « montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal d'une **commune appartenant à la même strate démographique** » ⁽³⁾.

Comme le suggère M. Didier Huchon, président de Mauges Communauté ⁽⁴⁾, le changement même d'appellation en « **adjoint territorial** » permettrait de matérialiser auprès des habitants la nature hybride du « gestionnaire » de la commune déléguée.

Recommandation n° 5 : attribuer à titre permanent et dans la limite d'un plafond fixé par la loi, à compter du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, un siège de conseiller supplémentaire par commune déléguée.

Recommandation n° 6 : intégrer le maire délégué, renommé « adjoint territorial », dans la liste des adjoints de plein exercice au maire de la commune nouvelle sans modifier son mode d'élection actuel.

2. La nécessaire préservation de l'initiative locale dans la mise en place des mécanismes d'association des habitants au processus de la commune nouvelle

Qu'il s'agisse de regroupements réalisés ou simplement envisagés, les auditions menées par la mission d'information ont permis de confirmer que **la participation des citoyens aux décisions prises** était une condition essentielle à la réussite d'un projet de commune nouvelle. L'intégration dans un vaste ensemble peut générer un « sentiment d'abandon » ⁽⁵⁾, voire un rejet si les objectifs du projet sont **insuffisamment expliqués**.

(1) Audition de l'AMF précitée du 21 juin dernier.

(2) Art. L. 2122-7 du CGCT.

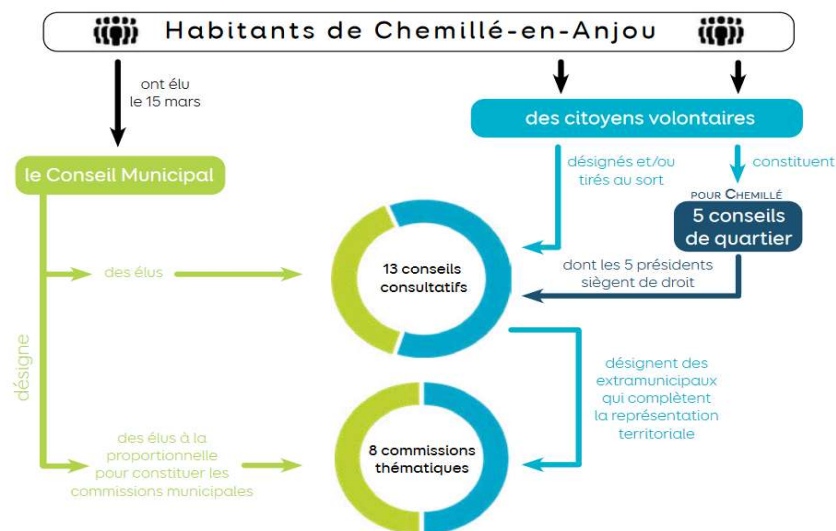
(3) Art. L. 2113-8 du CGCT.

(4) Table ronde précitée du 1^{er} juin dernier.

(5) Propos tenus par M. Cédric Szabo, directeur de l'AMRF lors de l'audition du 4 juillet dernier.

Pour autant, les rapporteurs estiment que la création d'une commune nouvelle n'est pas incompatible avec le maintien d'un **niveau élevé de dynamisme démocratique**. La commune de Baugé-en-Anjou (49) fait, là encore, figure de bon exemple : son territoire, presque trois fois plus étendu que Paris ⁽¹⁾, comporte 11 écoles, 15 églises et un réseau routier de 400 kilomètres. Pour autant, les premières élections municipales qui se sont tenues dans la commune nouvelle, en 2014, **n'ont pas montré d'atonie de la participation électorale**, celle-ci se situant même à un niveau plus élevé que la moyenne nationale au premier tour ⁽²⁾.

Lors de son audition, le maire de la commune, M. Philippe Chalopin, a confirmé l'importance qu'il accordait à la mise en place dans chaque commune déléguée de « **conseils consultatifs** » composés d'anciens élus ou de citoyens siégeant dans une commission municipale. Un schéma similaire a été mis en place à la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou, dans le Maine-et-Loire (49) :



Source : site Internet de Chemillé-en-Anjou - www.chemille-en-anjou.fr

S'agissant de la phase de **constitution** de la commune nouvelle, les rapporteurs estiment que, sans nécessairement exclure la possibilité d'une consultation formelle de la population, **celle-ci ne devait pas être rendue obligatoire**. Si certains référendums peuvent donner une **légitimité supplémentaire** au projet ⁽³⁾, d'autres peuvent **réactiver les oppositions**, comme l'a souligné M. Hervé Martin, maire de Chemillé-en-Anjou (49) ⁽⁴⁾.

(1) 105 kilomètres carrés à Paris, contre 268 pour Baugé-en-Anjou.

(2) 69,5 % de participation à Baugé-en-Anjou, contre 63,5% au niveau national.

(3) Ce fut, par exemple, le cas de l'intégration du Château d'Olonne (85) avec Les Sables-d'Olonne (85), validée largement par référendum le 11 décembre 2016 avec 68 % des voix.

(4) Audition de l'AMF précitée du 21 juin dernier.

L'IGA confirme, pour sa part, qu'une telle option mobilise parfois plus les opposants à l'équipe municipale que les citoyens eux-mêmes et conduit « ceux-ci à répondre à une autre question que celle qui leur est posée » ⁽¹⁾. **C'est, en définitive, la systématisation des référendums qui a constitué le principal écueil des « fusions Marcellin ».**

Quel que soit le projet, les rapporteurs observent avec intérêt les efforts fournis par les élus locaux pour **associer les habitants et informer les agents** : sites Internet, réunions publiques, ateliers thématiques, etc.

Le site www.objectifcommun.fr pour la fusion Oullins-Pierre-Bénite

Le site Internet, mis en place dès l'annonce du projet de regroupement, est un espace collaboratif structuré en **quatre rubriques** (projet, concertation, foire aux questions, publications). L'onglet « concertation » comporte un outil de sondage en ligne.

Un espace personnel réservé aux agents des deux communes permet également d'aborder les préoccupations qui leur sont spécifiques.

S'agissant des moyens d'associer les habitants, les rapporteurs estiment qu'il n'y a pas *a priori* de méthode meilleure qu'une autre. **Le législateur doit éviter de fixer un cadre rigide et, au contraire, accorder la plus grande marge de manœuvre possible à l'initiative locale.**

Recommandation n° 7 : laisser la possibilité aux élus locaux de mettre en place les formes de participation des citoyens les plus adaptées au contexte local, tant au titre de la mise en place que du fonctionnement de la commune nouvelle.

(1) Rapport de l'IGA (page 43).

II. L'ACCELERATION DE LA DYNAMIQUE SUPPOSERA LA MISE EN PLACE D'UN CADRE PROPICE FAVORISANT LES NOUVEAUX PROJETS

Certains effets de seuil, qui ont un impact défavorable sur les communes nouvelles, pourraient être atténués. Par ailleurs, leurs particularités conduisent à des besoins spécifiques d'accompagnement de la part de l'État.

A. L'INDISPENSABLE ATTENUATION DES EFFETS DE SEUIL PREJUDICIALES A LA SECURISATION DU PROCESSUS DE REGROUPEMENT

1. Une application plus souple mais limitée dans le temps des obligations résultant du dépassement de seuils par l'effet de la fusion

Une commune nouvelle qui dépasse le seuil de 3 500 habitants peut rentrer dans le périmètre de la loi « SRU ». Si elle n'est pas soumise au dispositif « SRU » la première année de sa création, l'inventaire des logements sociaux qui intervient l'année suivante peut la conduire à être déclarée déficitaire si le taux de 20 % ou 25 % n'est pas atteint. C'est aussi le cas si l'une des communes historiques était carencée avant la fusion.

Le « **délai de grâce** » de **trois ans** dont bénéficie la commune nouvelle paraît trop court pour vos rapporteurs. Dans le département du Maine-et-Loire, une commune nouvelle créée en 2017 supporte depuis trois ans une pénalité de 100 000 euros chaque année, car elle ne parvient pas à atteindre l'objectif fixé par la loi dans un délai aussi court malgré des investissements importants. « Les obligations fixées par la loi, quelles qu'elles soient, ne posent pas de problème en soi, mais **il faut une période transitoire pour permettre aux communes nouvelles de s'organiser** » souligne M. Philippe Chalopin, pour l'AMF.

Par ailleurs, la construction immobilière en crise et la remontée actuelle des taux d'intérêt vont peser sur l'investissement des communes et pénaliser probablement l'atteinte des objectifs fixés par la loi « SRU ». Une première mesure pourrait consister à **porter l'exonération de prélèvement sur les communes carencées pendant une période de six ans à compter de leur entrée dans le dispositif « SRU »**. L'applicabilité des obligations « SRU » pourrait, par ailleurs, être étudiée au regard des particularités de certaines communes nouvelles tenant, par exemple, à leur degré d'attractivité ou leur place dans la ruralité.

L'IGA a fait observer à vos rapporteurs que **certaines obligations** nées du dépassement de seuil de population, difficiles à mettre en œuvre par les communes nouvelles dans le délai fixé par la loi pour les communes « ordinaires », telles que la création d'aire d'accueil pour les gens du voyage (seuil fixé à 5 000 habitants), l'aménagement d'un site cinéraire (seuil fixé à 2 000 habitants), l'ouverture d'un centre médico-social scolaire (seuil fixé à 5 000 habitants), l'établissement d'un bilan d'émission de gaz à effet de serre (BEGES) (seuil fixé à 50 000 habitants), etc. **pourraient faire l'objet d'une autorisation législative de modulation**, en confiant au préfet le soin d'appliquer la modulation selon le contexte local.

Ce pouvoir de dérogation, ouvert au préfet par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, est un outil d'agilité de l'État déconcentré qui permet de déroger aux seules règles de forme et de procédure. La DGCL précise que ce droit de dérogation est encadré et ne peut concerner des dispositions de niveau législatif, en particulier, à ce stade, les seuils, qui sont fixés par la loi. Cependant, **le législateur pourrait prévoir des conditions de dérogation aux dispositions de la loi, justifiées par un objet et un périmètre limité aux communes nouvelles, et motivées par des circonstances locales et l'intérêt général**, telles que lisser, temporairement, l'application d'obligations nouvelles à des collectivités qui ont besoin de temps pour se structurer. Les rapporteurs recommandent une adaptation des dispositions législatives concernées pour donner la possibilité aux préfets d'accorder des dérogations temporaires en faveur des communes nouvelles.

Recommandation n° 8 : porter à six ans la durée de l'exonération de prélèvement pour les communes carencées entrant nouvellement dans le dispositif « SRU » et étudier l'applicabilité des obligations « SRU » au regard des particularités de certaines communes nouvelles (degré d'attractivité, place dans la ruralité, etc.).

Recommandation n° 9 : inscrire dans la loi la possibilité pour les préfets de moduler dans le temps l'application aux communes nouvelles d'obligations découlant de certains effets de seuil.

2. Une plus grande visibilité sur les dotations financières de l'État en faveur des communes engagées dans un processus de regroupement

La création d'une commune nouvelle est un chemin long et financièrement périlleux. Les rapporteurs ont constaté que **la demande de visibilité** sur les aides de l'État, les dotations et plus généralement, sur le cadre financier applicables aux communes nouvelles, **est forte de la part des élus locaux**. Certains effets de bord ont pu être corrigés, comme la perte de la DSR pour les communes nouvelles de plus de 10 000 habitants (*voir supra*). Mais d'autres subsistent, par exemple **la perte de la DNP** lorsque la commune nouvelle dispose d'un potentiel financier par habitant trop élevé, en raison de l'augmentation mécanique de population ou du fait du rattachement à un EPCI à fiscalité professionnelle unique ayant des ressources fiscales élevées.

L'AMF a précisé aux rapporteurs que 133 des 795 communes nouvelles ont perdu leur éligibilité à la DNP pour un montant non négligeable de 2,6 millions d'euros en 2023 ⁽¹⁾.

L'absence de prévisibilité financière et la perte d'éligibilité à certaines dotations dans la moitié des fusions – perte que ne compense pas aujourd'hui la dotation d'amorçage qui est d'ailleurs une « aide au démarrage » prévue pour compenser les surcoûts transitoires et non une perte de dotations définitive – **ne permettent pas aux élus de s'engager en toute connaissance de cause dans un projet de communes nouvelles.**

La **complexité du calcul des dotations** rend difficiles les prévisions de ressources financières futures pour les élus qui envisagent un processus de regroupement de communes. Les rapporteurs recommandent d'engager une réflexion permettant, à terme, une refonte des modalités de calcul des dotations de l'État de façon **à réduire le plus possible les effets de seuil** et à garantir leur niveau dans le respect du principe qu'**aucune commune nouvelle ne perçoive un montant de transferts financiers de l'État inférieur à celui que percevaient l'ensemble des communes historiques avant le regroupement.**

Recommandation n° 10 : engager une réflexion sur la refonte des modes de calcul des dotations de l'État de façon à limiter les effets de seuil et à donner plus de visibilité aux élus locaux engagés dans un processus de regroupement de leurs communes.

Dans la même logique, l'exemple des communes de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine alerte sur la **faible pertinence** du seuil de **150 000 habitants** pour l'applicabilité du « pacte de stabilité » mentionné aux articles L. 2113-20, L. 2113-22 et L. 2113-22-1 du CGCT, dans la mesure où il pénalise les communes nouvelles qui viendraient dépasser ce seuil au cours de la période de mise en œuvre du dispositif de garantie (trois ans actuellement). Les rapporteurs souhaitent donc que ce seuil **ne s'applique qu'à la date de la création de la commune nouvelle** et que la loi permette à une commune nouvelle qui viendrait à **dépasser les 150 000 habitants au cours de la période du pacte de stabilité** de continuer à bénéficier du dispositif.

(1) Montant correspondant à l'écart entre la somme de DNP qu'auraient perçues les communes historiques et la somme de DNP perçue par les communes nouvelles.

Exemples	Année de création de la commune nouvelle	Période du pacte de stabilité
Commune 1 : 110 000 habitants Commune 2 : 30 000 habitants	Application du pacte de stabilité à la commune nouvelle	Application du pacte de stabilité même si la commune 2 atteint 40 000 habitants sur cette période.
Commune 1 : 110 000 habitants Commune 2 : 50 000 habitants	Pas d'application du pacte de stabilité à la commune nouvelle	Pas d'application du pacte de stabilité à la commune nouvelle
Commune 1 : 150 000 habitants Commune 2 : 30 000 habitants	Pas d'application du pacte de stabilité à la commune nouvelle	Pas d'application du pacte de stabilité à la commune nouvelle

Recommandation n° 11 : limiter l'exclusion du pacte de stabilité aux seules communes nouvelles dépassant les 150 000 habitants l'année de leur création.

B. LA NECESSAIRE MOBILISATION DES SERVICES DE L'ETAT POUR APPUYER LA CREATION ET L'AMORÇAGE DES COMMUNES NOUVELLES

1. Un accompagnement plus étroit des communes nouvelles par les services de l'État

Vos rapporteurs considèrent que **la mise en place d'un partenariat plus étroit entre l'État, les élus et les associations d'élus** pourrait favoriser la promotion du modèle de la commune nouvelle et susciter de nouveaux projets. Un tel partenariat permettrait également d'identifier et éventuellement résoudre les blocages que peuvent rencontrer les élus locaux, et ainsi donner lieu à l'établissement d'un véritable **guide de bonnes pratiques et de partage d'expérience** concernant les communes nouvelles.

Plus encore, la question de l'**ingénierie territoriale** est cruciale, particulièrement pour les petites communes qui disposent rarement des ressources et des compétences internes, techniques, administratives, juridiques et financières, pour piloter des projets d'investissement parfois lourds à leur échelle, soumis à un grand nombre de normes complexes – notamment celles environnementales et d'accessibilité – et nécessitant le plus souvent une planification pluriannuelle.

Une plus grande priorisation de certains programmes de soutien de l'État sur les communes nouvelles, **en matière de dotations d'investissement et d'accompagnement en ingénierie**, pourrait constituer une incitation pertinente. À cet égard, une mobilisation particulière de l'ANCT, de l'ADEME et du CEREMA vers les communes nouvelles paraît opportune.

La commune nouvelle dispose d'une **garantie d'éligibilité à la DETR pendant trois ans** si au moins une des communes historiques était éligible ou si elle est issue de la transformation d'un EPCI qui était éligible ⁽¹⁾.

Depuis 2016, et certaines années, **l'instruction ministérielle annuelle relative aux dotations d'investissement invite les préfets à étudier avec une attention particulière les demandes de subventions d'investissement présentées par les communes nouvelles**, sous réserve du respect des catégories d'opérations prioritaires fixées par la commission des élus pour la DETR et des priorités nationales pour la DSIL. Ainsi, aux termes de la circulaire du 15 janvier 2016 relative au soutien public à l'investissement local en 2016, « afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, les demandes de subvention [des communes nouvelles] doivent être traitées avec une attention particulière. Dans le cas où une commune nouvelle était constituée de plusieurs communes dont certaines n'étaient pas éligibles à la DETR au moment de la fusion, vous veillerez à financer prioritairement les projets situés sur le territoire des anciennes communes éligibles et exclusivement des projets présentant un intérêt pour le monde rural. » Les communes nouvelles figurent également parmi les priorités nationales ⁽²⁾ énumérées dans la circulaire relative aux dotations d'investissement local pour 2022 ⁽³⁾. En revanche, la circulaire pour 2023 ⁽⁴⁾ ne fait pas mention des communes nouvelles.

(1) Article L. 2334-33 du CGCT.

(2) La DGCL a indiqué aux rapporteurs qu'en 2022, 844 projets portés par 466 communes nouvelles créées depuis 2010, ont été subventionnés pour un montant de 46,3 M€, soit 27,2 % d'un coût total de 170,3 M€. Sur les seules communes nouvelles créées depuis 2019, qui ont bénéficié de la garantie d'éligibilité à la DETR 2022, 253 projets portés par 147 communes nouvelles ont été soutenus pour un montant de 14,9 M€, soit 26,3 % d'un coût total de 56,7 M€.

(3) Instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022.

(4) Instruction du 8 février 2023 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2023.

Les rapporteurs recommandent de rappeler systématiquement dans la circulaire annuelle aux préfets l'importance pour les communes nouvelles d'**avoir un accès renforcé aux dotations d'investissement**, que ce soit la DETR ou la DSIL.

Recommandation n° 12 : favoriser une mobilisation des services déconcentrés de l'État, du CEREMA, de l'ADEME et de l'ANCT afin de promouvoir les bénéfices de la commune nouvelle et fournir aux élus locaux concernés un appui en ingénierie nécessaire à la création et à l'amorçage des communes nouvelles.

Recommandation n° 13 : demander systématiquement aux préfets, dans l'instruction ministérielle annuelle sur les dotations d'investissement en faveur des territoires, de traiter avec une attention particulière les demandes de subventions d'investissement (DETR et DSIL) formulées par les communes nouvelles.

2. La commission départementale de coopération intercommunale : un rôle à approfondir dans la création de communes nouvelles

La commission départementale de coopération intercommunale, qui est consultée pour le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, lorsqu'elle ne résulte pas de la fusion de toutes les communes membres de l'EPCI, pourrait jouer un rôle plus important dans la réflexion des élus du département sur l'organisation des communes. À cet égard, l'IGA suggère qu'**un débat d'orientation** puisse être organisé régulièrement sur les différentes formes de coopération et de regroupements communaux.

Un tel débat permettrait aux élus d'échanger régulièrement sur la pertinence de regrouper leurs communes dans une commune nouvelle, en fonction d'**un projet de territoire commun et partagé**.

Recommandation n° 14 : donner la possibilité aux commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) d'organiser un débat en début et à mi-mandat municipal, sur les perspectives d'évolution des communes du département et sur la création de communes nouvelles.

ANNEXES

Annexe 1 : Synthèse des recommandations des rapporteurs

Recommandation n° 1 : étudier la possibilité de garantir, au travers d'un mécanisme de financement spécifique et pérenne, hors enveloppe normée de la DGF, la non-baisse des composantes de la DGF par rapport à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant l'année de création de la commune nouvelle.

Recommandation n° 2 : allonger à six ans, au lieu de trois, la durée du dispositif transitoire instauré pour les communes nouvelles par l'article L. 2113-22-1 du CGCT (dotation d'amorçage).

Recommandation n° 3 : porter le montant de la dotation d'amorçage à 15 euros par habitant, au lieu de 6 euros, et le complément pour les communes de moins de 3 500 habitants à 10 euros par habitant, contre 4 euros actuellement.

Recommandation n° 4 : instaurer, sur le modèle de la DSIL, une dotation d'investissement complémentaire consacrée à l'amorçage des communes nouvelles, uniquement valable au cours des six premières années suivant leur création.

Recommandation n° 5 : attribuer à titre permanent et dans la limite d'un plafond fixé par la loi, à compter du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, un siège de conseiller supplémentaire par commune déléguée.

Recommandation n° 6 : : intégrer le maire délégué, renommé « adjoint territorial », dans la liste des adjoints de plein exercice au maire de la commune nouvelle sans modifier son mode d'élection actuel.

Recommandation n° 7 : laisser la possibilité aux élus locaux de mettre en place les formes de participation des citoyens les plus adaptées au contexte local, tant au titre de la mise en place que du fonctionnement de la commune nouvelle.

Recommandation n° 8 : porter à six ans la durée de l'exonération de prélèvement pour les communes carencées entrant nouvellement dans le dispositif « SRU » et étudier l'applicabilité des obligations « SRU » au regard des particularités de certaines communes nouvelles (degré d'attractivité, place dans la ruralité, etc.).

Recommandation n° 9 : inscrire dans la loi la possibilité pour les préfets de moduler dans le temps l'application aux communes nouvelles d'obligations découlant de certains effets de seuil.

Recommandation n° 10 : engager une réflexion sur la refonte des modes de calcul des dotations de l'État de façon à limiter les effets de seuil et à donner plus de visibilité aux élus locaux engagés dans un processus de regroupement de leurs communes.

Recommandation n° 11 : limiter l'exclusion du pacte de stabilité aux seules communes nouvelles dépassant les 150 000 habitants l'année de leur création.

Recommandation n° 12 : favoriser une mobilisation des services déconcentrés de l'État, du CEREMA, de l'ADEME et de l'ANCT afin de promouvoir les bénéfices de la commune nouvelle et fournir aux élus locaux concernés un appui en ingénierie nécessaire à la création et à l'amorçage des communes nouvelles.

Recommandation n° 13 : rappeler systématiquement, dans l'instruction ministérielle annuelle aux préfets sur les dotations d'investissement en faveur des territoires, l'importance qui s'attache au soutien de l'investissement des communes nouvelles.

Recommandation n° 14 : donner la possibilité aux commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) d'organiser un débat en début et à mi-mandat municipal, sur les perspectives d'évolution des communes du département et sur la création de communes nouvelles.

Recommandation n° 15 (recommandation de Mme Stella Dupont, rapporteure) : mener une analyse juridique approfondie de la possibilité pour les communes nouvelles d'être considérées soit comme des collectivités à statut particulier, soit comme une nouvelle catégorie de collectivités territoriales au sens de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution.

Annexe 2 : Personnes entendues par les rapporteurs

(Par ordre alphabétique)

- **Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF)**
 - MM. Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou (49) et Paul Carrère, maire de Morcenx-la-Nouvelle (40), co-présidents du groupe de travail de l'AMF sur les communes nouvelles ;
 - M. Jean-Marc Vasse, maire de Terre-de-Caux (76).
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**
 - M. Gilles Talluau, maire de Varennes-sur-Loire (49) ;
 - M. Cédric Szabo, directeur de l'AMRF.
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Stéphane Brunot, adjoint à la directrice générale des collectivités locales ;
 - M. Benoît Chapuis, adjoint au chef du bureau des structures territoriales (sous-direction des compétences et des institutions locales) ;
 - M. Julien Rougé, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État (sous-direction des finances locales et de l'action économique).
- **Inspection générale de l'administration (IGA)**
 - MM. Bruno Acar et Patrick Reix, inspecteurs généraux de l'administration ;
 - Mme Virginie Giudici, chargée de mission.
- **Maires de communes nouvelles existantes :**
 - M. Frédéric Legouverneur, maire de Livarot-Pays d'Auge (14) ;
 - M. Hervé Martin, maire de Chemillé-en-Anjou (49) ;
 - M. Didier Huchon, président de Mauges Communauté (49) ;
 - Mme Aurélie Gigan, maire de Saint-Sauveur-Villages (50).
- **Maires de communes nouvelles en projet :**
 - Mme Clotilde Pouzergue, maire d'Oullins (69) ;
 - M. Jérôme Moroge, maire de Pierre-Bénite (69) ;
 - M. Mathieu Hanotin, maire de Saint-Denis (93) ;
 - M. Michel Fourcade, maire de Pierrefitte-sur-Seine (93) ;
 - M. Denis Cazier, directeur de cabinet du maire de Pierrefitte-sur-Seine (93) ;

— Mme Anne-Sophie Hardy, directrice générale des services de la commune de Saint-Denis (93).

Contributions écrites :

- **Ministère de l'intérieur**

— M. Sébastien Audebert, chef du bureau des élections politiques.

- **Ville d'Annecy (74)**

— M. François Astorg, maire d'Annecy.