



LES INCIDENCES FINANCIERES DU PASSAGE EN COMMUNE NOUVELLE

> Définition de la commune nouvelle

Créée par la loi du 16 décembre 2010, la commune nouvelle est un nouveau mode de regroupement des communes permettant :

- de se substituer à une (ou plusieurs) communauté(s) et à ses communes membres
- de regrouper des communes contigües au sein d'une même communauté ou issues de communautés différentes

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, qui est soumise aux droits et obligations qui s'imposent à toutes les communes en termes de services publics, mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence de communes regroupées-fondatrices (communes déléguées). Elle dispose de la clause générale des compétences, comme toutes les communes, et bénéficie d'une fiscalité directe locale (4 taxes) et d'une dotation globale de fonctionnement (DGF).

Article L. 2113-2 du CGCT – Initiative de la création d'une commune nouvelle

L'initiative de la création d'une commune nouvelle peut provenir :

- soit des conseils municipaux concernés par accord unanime
- soit à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population des ces communes
- soit à la demande du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre, avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci
- soit à l'initiative du Préfet, avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci

Article L. 2113-3 du CGCT – Consultation de la population

Lorsque la demande ne fait pas l'objet d'un accord unanime des communes concernées mais est formée dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 2113-2 précité, la population doit être consultée sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. La création ne peut alors être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où se situe la commune nouvelle **que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.**

> Fiscalité de la commune nouvelle

La commune nouvelle bénéficie :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties
- de la taxe d'habitation

Et sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient :

- de la cotisation foncière des entreprises
- d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (si elle le souhaite)
- etc.

INTEGRATION FISCALE PROGRESSIVE

Si les écarts sont importants (supérieurs à 20%), il est possible d'unifier progressivement les taux de fiscalité appliqués sur le territoire des anciennes communes.

Des taux d'imposition différents s'appliquent pour chacune des 4 taxes dans le périmètre des anciennes communes pendant 12 ans maximum.

> Incitations financières à la création de communes nouvelles

Les communes nouvelles perçoivent, au même titre que les communes, la dotation globale de fonctionnement. La DGF de la commune nouvelle est recalculée à partir de ses données (population, surface, etc.) selon les règles applicables aux communes pour la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation communale (DSUCS, DSR et DNP¹) : art. L. 2113-20 et L. 2113-22 du CGCT. **Les communes nouvelles bénéficient en outre de dispositions financières intéressantes, renforcées en cas de substitution à un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre.**

En effet, la commune nouvelle perçoit :

-la **dotation forfaitaire² versée aux communes anciennes l'année précédant le regroupement** (uniquement la première année de la création de la commune nouvelle³), majorée ou minorée du produit de la différence entre la population de la commune nouvelle et les populations des communes anciennes l'année précédente (montant compris entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant).

-les **dotations de péréquation communale (DNP, DSUCS⁴, DSR), selon les règles d'éligibilité (dans les conditions de droit commun) mais avec des garanties (sans limitation de durée) :**

-garantie de percevoir à compter de l'année de création une attribution de **dotation de solidarité rurale** au moins égale à la somme des attributions perçues à ce titre par les anciennes communes l'année précédente.

-pour les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 et dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants : garantie de percevoir une attribution au titre des 2 parts de la **dotation nationale de péréquation** au moins égale à la somme des montants perçus par les anciennes communes l'année précédente.

-une part « **compensation** » égale à l'addition des montants perçus à ce titre par la ou les communautés dont la commune nouvelle est issue (sans limitation de durée).

-la **dotation de consolidation**, égale au montant de la dotation intercommunalité qui aurait été perçue par la ou les communautés à laquelle/auxquelles la commune nouvelle se substitue (sans limitation de durée).

Dans le cas où elle se substitue à un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre

GARANTIES FINANCIERES SUPPLEMENTAIRES ISSUES DE LA LOI DE FINANCES POUR 2015 : L'EXCLUSION DE LA BAISSA DES DOTATIONS JUSQU'EN 2016

Article L. 2113-20 I du CGCT

Pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, les dispositions prévues à l'article L. 2334-7-3 du CGCT, tel que modifié par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 et prévoyant une minoration du montant de la dotation forfaitaire des communes de 1 450 millions d'euros en 2015, **ne s'appliquent pas aux communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées avant le 1^{er} janvier 2016.**

¹ DSUCS : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

DSR : dotation de solidarité rurale

DNP : dotation nationale de péréquation

² A noter que selon la loi de finances pour 2015 du 29 décembre 2014 (article 107), les différentes composantes qui constituaient jusqu'en 2014 la dotation forfaitaire attribuée à chaque commune seront regroupées en une seule dotation (application dès 2015).

³ La proposition de loi relative à l'amélioration de la commune nouvelle, examinée plus loin, prévoit l'extension du maintien de la dotation forfaitaire à 3 ans suivant la création de la commune nouvelle.

⁴ Sur la DSUCS, il n'existe néanmoins aucune garantie, contrairement à ce qui est prévu pour la DSR et la DNP. A noter que seules 116 communes de moins de 10 000 habitants sont concernées par la DSUCS.

A noter également que depuis le 1^{er} janvier 2014, les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont **exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire**.

> Dispositions incitatives supplémentaires prévues dans la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle

La proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, encore en cours de discussion au Parlement, prévoit de nouvelles incitations financières à la création de communes nouvelles :

-concernant les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant, soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre : garantie pendant les 3 premières années suivant la création :

-du **maintien de la dotation forfaitaire** au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

-du **maintien des attributions au titre des deux parts de la DNP, de la DSUCS et de la DSR** au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle⁵.

-concernant les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population entre 1 000 et 10 000 habitants : bonification de 5% de la dotation forfaitaire pendant les 3 premières années suivant leur création.

-concernant les communes nouvelles se substituant à un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 (sans condition de population) : garantie pendant les 3 premières années suivant leur création du **maintien de la part « compensation » et de la dotation de consolidation** à un montant au moins égal à la somme des montants de la dotation perçue à ces deux titres par la ou les communautés à laquelle/auxquelles la commune nouvelle se substitue.

L'EXTENSION DE L'EXONERATION DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS DE L'ÉTAT

La proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle va au-delà de ce qui résulte de la loi de finances pour 2015 concernant l'exclusion de la baisse des dotations (voir page 2 – encadré bleu). Il est en effet proposé d'étendre l'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire **dès la première année de la création de la commune nouvelle et ce, pour trois ans** (et non plus seulement « pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014 », comme mentionné actuellement dans l'article L. 2113-20 I du CGCT). Seraient concernées les **communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant, soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre.**

⁵ Concernant la DSR et la DNP, une limite de trois ans est donc posée par la proposition de loi, ce qui n'est actuellement pas le cas, l'article L.2123-22 du CGCT ne posant en effet aucune limitation de durée aux garanties accordées aux communes nouvelles au titre de la DSR et de la DNP.

> Incidences de la création de communes nouvelles sur le FPIC

Aucune disposition relative aux communes nouvelles n'évoque le fonds de péréquation pour les ressources communales et intercommunales (FPIC) et la mise en place de dispositions éventuellement plus favorables à ces dernières en la matière. Il semblerait au contraire qu'une commune nouvelle se substituant à une ou plusieurs communautés puisse être pénalisée au titre du FPIC, **ce à quoi la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle prévoit de remédier.**

En effet, le FPIC est recalculé à l'échelle du nouveau périmètre, cependant les potentiels financiers agrégés (PFIA) des ensembles intercommunaux et des communes « isolées » prennent en compte la dotation forfaitaire des communes et donc la part « consolidation » égale à la dotation d'intercommunalité qu'aurait perçu l'EPCI la même année, ce qui implique une hausse mécanique de leur PFIA.

Cela peut entraîner deux effets néfastes : le risque de ne plus être bénéficiaire ou de devenir contributeur au titre du FPIC (si plus de 90 % du PFIA/hab moyen national) et une hausse du montant du prélèvement (l'écart relatif de PFIA entre à hauteur de 80 % dans le calcul du montant du prélèvement pour 2014).

Cela serait également préjudiciable pour la communauté de communes, d'agglomération ou urbaine que la commune nouvelle rejoindrait. **Dans la mesure où la dotation d'intercommunalité n'est jamais prise en compte dans le calcul du FPIC, la proposition de loi prévoit ainsi d'exclure la part « consolidation » du calcul du PFIA des communes nouvelles lorsqu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre.**

> Ressources de la commune déléguée

Chaque année, le conseil de la commune nouvelle arrête les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées :

- la dotation d'investissement** destinée à financer l'acquisition de matériel et la réalisation de petits travaux dans les équipements et permet d'acheter le matériel propre au fonctionnement des services de la commune déléguée notamment pour les animations culturelles

- la dotation de gestion locale** qui a pour objet de permettre aux communes déléguées de subvenir aux besoins des équipements de proximité dont elles ont la charge

- la dotation d'animation locale** qui doit permettre à chaque commune déléguée d'assumer toutes les dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locales, en particulier aux activités culturelles

> Simulation financière : DGF d'une commune nouvelle se substituant à une communauté de communes

Le département « Intercommunalité » de l'Association des Maires de France, avec l'aide duquel cette note a été réalisée, se tient à la disposition des élus pour réaliser des simulations financières.