



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DE LA
MODERNISATION ET DE
L'ACTION TERRITORIALE

BUREAU DES ELECTIONS ET
DES ETUDES POLITIQUES

DIRECTION GENERALE
DES COLLECTIVITES LOCALES

SOUS-DIRECTION
DES COMPETENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALES

SOUS-DIRECTION DES
FINANCES LOCALES ET DE
L'ACTION ECONOMIQUE

N° 18-001583-D

Paris, le 16 MARS 2018

**Le Secrétaire général du ministère
de l'intérieur**

**et le Directeur général des
collectivités locales**

à

Mesdames et Messieurs les préfets

OBJET : Développement des communes nouvelles en 2018

Le développement des communes nouvelles est une priorité du Gouvernement. Afin de favoriser ce mouvement, la loi de finances pour 2018 prévoit, au bénéfice des communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019, des incitations financières (I). La présente note rappelle l'impossibilité de créer une commune nouvelle dans l'année précédant les élections municipales (II). Elle aborde les créations de communes nouvelles nécessitant la modification des limites territoriales de départements et, le cas échéant, de régions (III) ainsi que la situation particulière des communes nouvelles issues de communes d'un même département mais appartenant à des cantons différents (IV).

I – Incitations financières accompagnant la création de communes nouvelles

1. Stabilité de la DGF sur trois ans

Les articles L. 2113-20 et L. 2113-22 du CGCT garantissent aux communes nouvelles dont la population compte moins de 150 000 habitants une stabilité de leurs attributions au titre des différentes parts de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Ces articles prévoient ainsi que les communes nouvelles dont la population est **inférieure ou égale à 150 000 habitants**, et dont l'arrêté de création a été pris entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 en application de délibérations concordantes des conseils municipaux, bénéficient pendant trois exercices :

- d'une dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations forfaitaires des communes fusionnées l'année précédant leur fusion. Cela signifie concrètement que la commune est exonérée de l'écrêtement prévu à l'article L. 2334-7 du CGCT et qu'il n'est pas tenu compte des coûts générés par une éventuelle diminution de sa population ;

- d'un bonus de dotation forfaitaire de 5% ;
- de dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) au moins égales à la somme des dotations des communes fusionnées l'année précédant leur fusion.

Par exemple, une commune nouvelle est créée le 1^{er} janvier 2019. Elle rassemble une commune de 12 000 habitants et une commune de 5 000 habitants.

En 2019, la dotation forfaitaire de la commune nouvelle sera au moins égale à la somme des dotations forfaitaires des deux anciennes communes l'année précédant leur fusion, et majorée de 5% ; les dotations de péréquations perçues par la commune nouvelle seront au moins égales à la somme de chacune des dotations de péréquation perçues par les anciennes communes l'année précédant leur fusion.

En 2020 et en 2021, ces garanties continuent de s'appliquer de manière à ce que la commune nouvelle perçoive au moins les montants perçus en 2018 par les anciennes communes.

Ces dispositions spécifiques s'appliquent sans préjudice des autres modalités de calcul de droit commun, et notamment du plafonnement des attributions de la commune par rapport au montant perçu l'année précédente lorsqu'un tel encadrement existe. C'est le cas sur la DSR bourg-centre, la DSR péréquation et sur les deux parts de la DNP.

En outre, il convient de noter que ces dispositions s'inscrivent dans le cadre du calcul de la DGF, qui intervient sur une base annuelle et dont les collectivités connaissent les montants au 31 mars de l'année en cours. Ainsi, si une commune nouvelle est créée le 30 juin 2018, les communes fusionnées se sont déjà vu notifier des attributions de DGF pour l'année 2018. La commune nouvelle bénéficiera donc de la DGF pour la première fois en tant que commune en 2019. Le montant garanti sera celui perçu leur dernière année d'existence par les communes fusionnées.

2. Situation des communes nouvelles rassemblant l'ensemble des communes d'un ou de plusieurs EPCI

Si une commune nouvelle est créée en rassemblant l'ensemble des communes membres d'un ou de plusieurs EPCI, et que sa population cumulée est **inférieure ou égale à 15 000 habitants**, elle bénéficie en outre pendant trois exercices d'une part « compensation » et d'une « dotation de consolidation ». Celles-ci correspondent, respectivement, à la dotation de compensation et à la dotation d'intercommunalité perçues l'année précédente par le(s) EPCI dont la commune nouvelle est issue.

Le V de l'article L. 2113-20 précise que pour être considérée comme une commune rassemblant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI, le périmètre intercommunal pris en compte est celui au 1^{er} janvier de l'année précédente. Cette disposition vise à limiter les effets d'optimisation du périmètre intercommunal.

Par exemple, si toutes les communes appartenant à l'EPCI ABC au 1^{er} janvier 2018 fusionnent dans le courant de l'année et forment une commune nouvelle de moins de 15 000 habitants, la commune nouvelle bénéficiera d'une part compensation et d'une dotation de consolidation en 2019, 2020 et 2021. A l'inverse, si une commune quitte l'EPCI ABC courant 2018, et que les autres communes fusionnent à la suite de ce retrait et forment une commune nouvelle, cette dernière ne pourra pas bénéficier d'une part compensation et d'une dotation de consolidation.

3. Cas des extensions de communes

Si une commune nouvelle est créée entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 et comprend une ancienne commune nouvelle et que sa population est inférieure ou égale à 150 000 habitants, son éligibilité au pacte de stabilité redémarre pour trois années. Par exception, si sa population est supérieure à 150 000 habitants mais qu'une ou plusieurs communes fusionnées ont une population inférieure à 2 000 habitants, alors son éligibilité au pacte de stabilité redémarre également.

Par exemple, une commune nouvelle est créée le 1^{er} janvier 2019 avec une population totale de 25 000 habitants et comprend une commune nouvelle 2017 encore éligible au pacte de stabilité. Son éligibilité est reconduite et la commune nouvelle bénéficiera des incitations financières en 2019, 2020 et 2021.

A contrario, une commune nouvelle est créée le 1^{er} janvier 2019 avec une population totale de 165 000 habitants et comprend une commune nouvelle 2017 :

- Si la commune nouvelle a fusionné avec une ou plusieurs communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants, alors la commune nouvelle bénéficiera en 2019 de sa dernière année d'éligibilité au pacte de stabilité qui ne sera donc pas reconduit ;
- Si une ou plusieurs communes fusionnées ont une population inférieure à 2 000 habitants, alors le pacte de stabilité est reconduit pour 3 années.

4. Fonds de compensation pour la TVA

La loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes, assujettit les communes nouvelles au même dispositif que celui des communautés de communes et des communautés d'agglomération en matière de FCTVA.

Ainsi, le deuxième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du CGCT précise que, pour le calcul du FCTVA, les dépenses réelles d'investissement des communes nouvelles à prendre en compte sont celles de l'exercice en cours.

Les communes nouvelles bénéficient du FCTVA l'année même de réalisation de la dépense selon les mêmes modalités que les communautés d'agglomération et les communautés de communes (états déclaratifs trimestriels). Lorsque la commune nouvelle est créée, elle bénéficie de droit de ce régime dérogatoire : elle bénéficie du FCTVA l'année même pour les dépenses qu'elle a pu réaliser après sa création.

En revanche, les dépenses effectuées par les communes qui ont participé à la création de la commune nouvelle ne donnent lieu à attribution du fonds à la commune nouvelle que selon la périodicité qu'elles connaissaient antérieurement. En effet, la commune nouvelle est subrogée dans les droits des communes auxquelles elle se substitue pour l'attribution du FCTVA.

A titre d'exemple, dans le cas d'une création de commune nouvelle résultant du regroupement d'une collectivité bénéficiant du régime de versement anticipé soit le régime N-1 (A) et d'une collectivité qui bénéficiait du régime de droit commun soit le régime N-2 (B).

En (n), la commune nouvelle percevra le FCTVA sur ses propres dépenses, sur celles réalisées en (n-2) par la collectivité (B) qui demeurait dans le droit commun (sauf si le FCTVA a déjà été versé) et sur celles réalisées en (n-1) par la collectivité (A) sauf, bien évidemment, si le FCTVA a déjà été versé précédemment à la commune.

Au terme des deux ans, ne seront éligibles que les dépenses réalisées par la commune nouvelle (le temps que les dépenses des communes ayant servi au regroupement soient apurées).

II – Impossibilité de créer une commune nouvelle dans l'année précédant les élections municipales

Je tiens à vous rappeler qu'aucune commune nouvelle ne pourra être créée dans les douze mois qui précèdent les élections municipales prévues en mars 2020, conformément à l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 selon lequel « *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance de renouvellement des assemblées concernées* ».

Par ailleurs, pour des raisons budgétaires et comptables il est fortement recommandé que la création d'une commune nouvelle intervienne à la date du 1^{er} janvier.

Pour ces deux raisons, il vous est fortement recommandé de ne pas prendre d'arrêté portant création de communes nouvelles au-delà du 1^{er} janvier 2019.

III - Création de communes nouvelles nécessitant la modification des limites territoriales de départements et, le cas échéant, de régions

Je souhaite également appeler votre attention sur la procédure de création de communes nouvelles pouvant nécessiter la modification des limites territoriales de départements et, le cas échéant, de régions.

En effet, l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que la création d'une commune nouvelle issue de communes appartenant à des départements différents et, le cas échéant, à des régions différentes, ne peut intervenir qu'après modification de leurs limites territoriales par décret en Conseil d'Etat. Ce décret est pris après consultation des assemblées délibérantes des collectivités concernées. Toutefois, en cas de délibérations contraires et motivées des conseils intéressés, seule la loi pourra prononcer la modification de ces limites territoriales.

La création d'une commune nouvelle à partir de communes appartenant à des départements différents doit en outre être précédée d'une modification des limites cantonales en application de l'article L. 3113-2 du CGCT et des limites des arrondissements en application de l'article L. 3113-1 du même code.

Ainsi, les étapes à suivre pour la création d'une commune nouvelle issue de départements différents sont les suivantes :

1. Les communes concernées par le projet de fusion délibèrent pour choisir le département auquel elles souhaitent que la future commune nouvelle appartienne.
2. Les représentants de l'Etat dans les départements notifient aux conseils départementaux et, le cas échéant, aux conseils régionaux, le projet de création de la commune nouvelle et les délibérations des conseils municipaux concernés. Les assemblées concernées disposent alors d'un délai de deux mois pour se prononcer. A défaut, leur avis est réputé favorable.

En parallèle, ils saisissent pour avis les conseils départementaux sur les modifications des limites territoriales des cantons et des arrondissements, induites par la modification des limites départementales envisagée. Les conseils départementaux disposent d'un délai de six semaines pour se prononcer, à défaut leur avis est réputé rendu.

3. Afin de permettre à mes services de saisir le Conseil d'Etat des projets de décret correspondants dans des délais compatibles avec la bonne administration, vous voudrez bien transmettre les dossiers complets de demande de modification des limites territoriales au plus tard le 15 octobre 2018 à l'adresse suivante : dgcl-sdcil-cil2-secretariat@interieur.gouv.fr

Je vous remercie par ailleurs de faire état dès que possible des projets de communes nouvelles regroupant des communes appartenant à des départements différents à l'adresse mentionnée ci-dessus.

IV - Cas particuliers des communes nouvelles issues de communes d'un même département appartenant à des cantons différents

Deux cas de figures sont à distinguer :

- Les communes nouvelles comptant plus de 3 500 habitants.

Ces communes peuvent être fractionnées entre plusieurs cantons ; il n'y a donc pas lieu d'envisager la rectification des limites cantonales pour les mettre en concordance avec le territoire de la commune nouvelle.

Toutefois, afin de lui permettre d'en assurer le suivi, vous veillerez à informer le bureau des élections et des études politiques (DMAT) de cette situation (elections@interieur.gouv.fr).

- Les communes nouvelles comptant moins de 3 500 habitants.

Les dispositions de l'article L. 3113-2 du CGCT disposent qu' « *est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants* ». Toutefois il peut être, au cas par cas, et sous certaines conditions, dérogé à cette prescription. Cela serait certainement le cas si, à la suite de la création d'une commune nouvelle, l'affectation à un nouveau canton d'une fraction de cette dernière devait conduire à ce que les écarts démographiques entre les cantons d'un même département dépassent de plus ou moins 20% la population moyenne par canton selon les critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, imposant par là-même de modifier les limites de tout ou partie des cantons du département.

Ainsi, afin de ne pas remettre en cause le découpage cantonal effectué en 2014 mais seulement de procéder ponctuellement à des rectifications, le ministère de l'intérieur procédera à l'examen au cas par cas de ces demandes en tenant compte des circonstances locales, et notamment de l'accord des communes et conseil départemental concernés.

Aussi, dans l'hypothèse où la création d'une commune nouvelle vous paraîtrait justifier la modification des limites cantonales, vous voudrez bien transmettre au bureau des élections et des études politiques (elections@interieur.gouv.fr) les éléments suivants :

- commune(s) nouvelle(s) concernée(s) ;

- démarches déjà entreprises par les élus locaux (délibérations demandant le rattachement à un canton, délibération du conseil départemental, etc.) ;
- proposition de modification des limites cantonales (rectification *a minima*, rectification destinée à intégrer la fraction de commune à l'un ou l'autre des cantons) ;
- élément de contexte et d'appréciation de votre part.

Dans tous les cas, vous veillerez à signaler au bureau des élections et des études politiques (par message à la même adresse) l'ensemble des communes nouvelles de votre département fractionnées entre plusieurs cantons.

* * *

Pour toute création de commune nouvelle, vous veillerez au respect des règles de graphie des communes nouvelles, rappelées dans l'instruction du 18 avril 2017 relative à la fixation du nom d'une commune nouvelle.

Enfin, en application de l'article D. 2112-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les arrêtés préfectoraux créant des communes nouvelles doivent faire l'objet d'une mention publiée au *Journal officiel*. Afin de faciliter cette publication, je vous remercie de transmettre ces arrêtés préfectoraux à l'adresse suivante : dgcl-sdcil-cil2-secretariat@interieur.gouv.fr

Je vous remercie par avance de veiller à la bonne application de ces recommandations.

Les services de la direction générale des collectivités locales, ainsi que le bureau des élections et des études politiques, pour les questions électorales, se tiennent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous souhaiteriez recueillir.

Le Préfet,
Directeur général
des collectivités locales

Bruno DELSOL

Le Préfet,
Secrétaire général

Denis ROBIN