

F. Quid des archives des communes historiques ?

Lors du regroupement en commune nouvelle, le récolement (recensement des archives existantes) des archives pour chaque commune historique doit être effectué, selon la procédure de droit commun applicable pour toute commune : en effet, le récolement doit être fait à chaque changement de maire ou renouvellement de municipalité.

Lors de la création de la commune nouvelle, le maire de cette dernière dresse au plus vite un inventaire et un procès-verbal de décharge et de prise en charge des archives. Il s'agit d'établir une liste de l'ensemble des documents les plus importants appartenant à la nouvelle commune, indiquant l'état de ces dernières. Dans cet inventaire, les archives des communes historiques devront être bien identifiées. Le procès-verbal servira

à formaliser la passation de responsabilité entre les maires et permettra de certifier l'existence des archives à un instant T. Ce PV sera signé par les maires de chaque commune historique et le maire de la commune nouvelle.

La conservation des archives s'effectue soit dans la commune historique, soit au sein de la commune siège dans un local adapté à la conservation de l'ensemble des archives des communes regroupées. La création d'une commune nouvelle peut également constituer une opportunité de déposer les archives historiques (dites définitives) des communes de moins de 2 000 habitants aux archives départementales.

Pour toute question sur la gestion, le traitement, la conservation, la communication, ... des archives communales, il est vivement conseillé de contacter le service des archives départementales.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...



Emmanuel LEGUAY,
DGS de Longuenée-en-Anjou (49)

Adapter l'archivage à la déconcentration des services

La multiplication des communes nouvelles a probablement contribué à augmenter les besoins de réorganisation des archives municipales. Pour ce travail, Longuenée-en-Anjou s'est appuyée sur les services d'un archiviste professionnel.

Longuenée-en-Anjou regroupe depuis 2016 quatre communes déléguées et 6 500 habitants. « Les élus ont opté pour une organisation déconcentrée des services municipaux qui présente l'avantage de maintenir un accueil et une réelle activité dans les anciennes mairies », fait valoir le directeur général des services, Emmanuel Leguay. Les compétences enfance-jeunesse, ressources humaines, urbanisme, finances et comptabilité ainsi que le secrétariat général, le social et la communication sont ainsi exercés sur des sites distincts. Cette solution a conduit à adapter l'organisation de l'archivage des documents : « Les archives historiques

sont rassemblées sur un site central unique tandis que les mairies déléguées conservent celles des services qu'elles hébergent depuis la création de la commune nouvelle. Cette répartition nous permet de gagner de la place et de mettre à portée de main des agents les archives dont ils ont le plus souvent besoin. » Pour leur part, les documents numériques resteront accessibles sur les quatre serveurs des communes fondatrices jusqu'à la fin 2021. Ils seront ensuite placés sur un seul serveur doté d'une nouvelle arborescence qui contribuera à uniformiser les pratiques d'archivage, à les rationaliser et à développer la dématérialisation.

Conservier uniquement les documents nécessaires

La commune de Longuenée-en-Anjou a fait part de ses besoins au service des Archives départementales du Maine-et-Loire, qui l'a mise en lien avec un archiviste professionnel. Pour répondre aux besoins des communes,

le département a créé depuis le milieu des années 1990 un dispositif d'archivistes itinérants. C'est donc un professionnel qui a pris en charge la réorganisation des archives : classement des dossiers, suppression des documents superflus, conception d'une nouvelle arborescence numérique en partenariat avec les services concernés pour s'ajuster à leurs attentes. L'archiviste a aussi formé des agents afin qu'ils soient en mesure d'archiver les nouveaux documents en respectant les règles établies tant sur la partie papier que sur la partie numérique.

« L'archivage est un vrai métier que des communes comme la nôtre ne peuvent pas s'offrir à temps plein », reconnaît Emmanuel Leguay. « Faire appel à un professionnel, même pour une durée limitée, est un atout considérable pour une commune nouvelle qui doit réorganiser ses archives ».

Contact : dgs@longuenee-en-anjou.fr

2. Les impacts financiers et fiscaux

La création d'une commune nouvelle est un long processus qui nécessite de nombreux échanges entre les élus impliqués dans le projet. De nombreux sujets doivent être abordés, dont les finances locales, qu'il est indispensable d'étudier et d'anticiper pour guider le choix.

Cette partie n'a pas vocation à être exhaustive sur les conséquences financières et fiscales des communes nouvelles, mais doit permettre aux élus intéressés d'ouvrir les débats sur les sujets financiers et fiscaux de la meilleure manière possible dans le cadre de leur projet.

A. Comment gérer les disparités qui existent entre les communes fondatrices ?

Une commune nouvelle naît du regroupement de communes ayant des histoires, des parcours et des configurations financières parfois très différents. Il peut donc se poser des questions légitimes concernant les différences de tarifs des services publics entre les communes fondatrices, de modes de financement des ordures ménagères, de gestion du patrimoine, des exonérations de fiscalité, des taux votés, etc.

C'est pourquoi la première question à se poser est la suivante : quelles sont les différences entre nos communes ? Afin de vous aider à répondre à cette question, il sera nécessaire de créer un espace commun de dialogue et de collaboration entre les communes fondatrices.

1/ Faire un état des lieux de la situation des communes et apprécier des potentielles marges de manœuvres. À cette fin, il est intéressant de réaliser une analyse consolidée des comptes des communes qui se regroupent pour mesurer, par exemple, le poids des dépenses, des recettes, des emprunts ainsi que celui de la trésorerie de chacune. De nombreuses données sont disponibles sur les sites internet suivants : <https://data.ofgl.fr/> (observatoire des finances et de la gestion publique locales) <https://www.impots.gouv.fr/ccl> (direction générale des finances publiques).

Les charges de fonctionnement liées au personnel peuvent augmenter dès la première année du fait de l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents. De même, d'autres coûts peuvent apparaître au démarrage de la commune nouvelle qu'il est important d'anticiper (achats de logiciels de gestion, de fournitures informatiques pour les agents et/ou les élus, ou encore de regroupement des lieux de travail ou la mise à niveau de certains équipements nécessaires à la vie de la commune nouvelle, etc.).

Cette consolidation permettra d'envisager plus facilement un regroupement d'emprunts par exemple, ce qui est souvent effectué dans les communes nouvelles et qui peut être une réelle source d'économies au même titre que les regroupements de contrats d'assurances, d'achats groupés, etc. Il est également important d'établir la liste des associations locales et les subventions qu'elles ont pu recevoir des communes fondatrices. Enfin, il est nécessaire de réaliser l'inventaire du patrimoine de chaque commune fondatrice qui sera transféré à la commune nouvelle, en précisant leur état, les travaux en cours ou prévus, les coûts de fonctionnement, les surfaces et leurs usages, etc. Cet inventaire doit permettre de préparer les prémices d'un premier budget de la commune nouvelle qui prendrait en compte les contraintes de chaque commune fondatrice et de projeter l'utilisation de ces équipements à l'échelle de la nouvelle commune.

2/ Identifier les sources de financement et d'économies possibles (mutualisation de services, choix des modes de gestion). De nombreuses idées parfois évidentes ne pourront émerger qu'à travers les échanges entre les élus des communes qui connaissent parfaitement leur territoire. À cette fin, il peut être utile de réaliser un tableau des services proposés par chaque commune en indiquant leur mode de fonctionnement, leurs dépenses, leurs recettes affectées et tarifs le cas échéant, le nombre d'utilisateurs bénéficiaires, etc.

En plus de l'inventaire du patrimoine immobilier des communes fondatrices, il peut également être réalisé un inventaire des biens meubles ou des équipements, afin de déterminer s'il existe des doublons, par exemple, ou des achats planifiés de matériels qui deviendraient inutiles du fait de la mutualisation naturelle d'une commune nouvelle (tondeuses à gazon par exemple, ou tout autre matériel technique servant à l'entretien des espaces publics de la commune).

3/ Déterminer les projets prioritaires du territoire.

Il s'agit de définir l'échelle de réalisation, les choix d'investissement et les incidences sur les charges de fonctionnement. Pour cela, il est nécessaire d'effectuer un inventaire des investissements en cours dans chaque commune et qui devra être poursuivi lors de la première année d'existence de la commune nouvelle. Par ailleurs, il est important de faire l'inventaire des projets de chaque commune fondatrice afin de les étudier ensemble et de planifier leur réalisation à l'échelle de la commune nouvelle. À titre d'exemple, si toutes les communes ont le projet de construire

un équipement sportif ou culturel qui ne relève pas de l'intercommunalité, il est indispensable d'en parler entre élus des communes fondatrices afin éventuellement de regrouper les projets identiques en un seul.

4/ Définir les principes d'une politique financière et fiscale commune en matière d'harmonisation des taux d'imposition (on parle aussi de lissage des taux, d'harmonisation des abattements et des exonérations de fiscalité, d'harmonisation des tarifs des services comme la cantine, le périscolaire, les centres de loisirs, les cimetières, etc. mais également des tarifs de certaines taxes comme la taxe d'aménagement, la taxe de séjour, etc.).

B. Quelles évolutions en terme de fiscalité ?

Les questions fiscales apparaissent parfois déterminantes dans les projets de commune nouvelle. Elles peuvent soulever des inquiétudes de la part des élus porteurs d'un projet de commune nouvelle doivent ainsi pouvoir apprécier les modalités du regroupement fiscal des communes afin d'en comprendre les mécanismes pour les expliquer à la population, mesurer les impacts réels, apprécier s'il existe des marges de manœuvre pour atténuer l'impact sur les contribuables quand cela est nécessaire.

1/ Prise d'effet sur le plan fiscal de la création d'une commune nouvelle

Avant toute considération technique sur la fiscalité de la commune nouvelle, il est bon de rappeler que sa création n'entraînera pas forcément d'effet sur le plan fiscal dès sa première année d'existence. La date de création de la commune nouvelle (par arrêté préfectoral) a un impact sur le calendrier des effets en termes fiscaux. Deux cas sont à distinguer :

Arrêté de création de la commune nouvelle pris avant le 1^{er} octobre de l'année N

La commune nouvelle prendra effet d'un point de vue fiscal (taux uniques, lissage etc.) au 1^{er} janvier N+1

Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 septembre 2021 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2022.

Arrêté de création de la commune nouvelle pris entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre de l'année N

La création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2^e année d'existence, soit au 1^{er} janvier N+2.

Dans ce cas, et lors de l'année de transition fiscale (N+1), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire des anciennes communes ; il pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement.

Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 décembre 2021 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2023

FOCUS

Il est donc judicieux de bien réfléchir à la date à laquelle les communes délibéreront pour décider la création de la commune nouvelle. De nombreuses communes nouvelles ont choisi de délibérer tardivement afin que l'arrêté préfectoral de création soit pris après le 1^{er} octobre. Ainsi, la première année d'existence de la commune nouvelle – qui demande un travail de réorganisation très important – peut dispenser de prendre des décisions fiscales. Ces dernières pourront donc être reportées d'une année, ce qui peut être un réel atout, compte tenu de la complexité de la mise en place de la commune nouvelle les premiers mois.

2/ Fixation des taux de fiscalité d'une commune nouvelle, lors de sa création

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes. Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TFB et TFNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), etc.

Cependant, compte tenu des différences de taux pour chaque taxe dans les communes fondatrices, il existe des mécanismes spécifiques afin de lui permettre de se transformer progressivement en une commune de droit commun. C'est notamment le cas des dispositions d'unification fiscale (on parle d'harmonisation des taux).

Lors de la première année où la commune nouvelle prendra ses effets sur le plan fiscal, les taux qui s'appliqueront la première année seront fixés à partir des « taux moyens pondérés ». Ces taux permettent d'obtenir les mêmes produits fiscaux (pour chaque taxe) que ceux perçus par les communes l'année précédente selon un taux unique sur le territoire de la commune nouvelle.

Exemple sur le taux de taxe sur le foncier bâti (TFB) dans un projet de regroupement de deux communes :

- Commune A :
8 % de TFB et 150 000 € de bases fiscales
(soit $8\% \times 150\,000 = 12\,000$ € de produits fiscaux)
 - Commune B :
12 % de TFB et 100 000 € de bases fiscales
(soit $12\% \times 100\,000 = 12\,000$ € de produits fiscaux)
- Il faut déterminer le taux moyen pondéré de TFB, c'est-à-dire trouver un taux permettant d'obtenir les mêmes revenus fiscaux (24 000 € de produits fiscaux au total) sur le périmètre des deux communes (250 000 € de bases fiscales au total).
- Taux moyen pondéré de taxe sur le foncier bâti = $(24\,000 / 250\,000) \times 100 = 9,6\%$
- Ce calcul est à réaliser pour chaque taxe.

POINT D'ATTENTION

Les taux moyens pondérés ne sont pas les taux définitifs de la commune nouvelle ! Le conseil municipal de la commune nouvelle peut choisir de fixer des taux plus élevés ou plus faibles que les taux moyens pondérés, en fonction du produit attendu. Ils devront pour cela respecter les règles de plafonnement et de liens entre les taux.

3/ Lissage progressif des taux de fiscalité

Quels que soient les écarts de taux de fiscalité entre les communes fondatrices, il est possible d'harmoniser progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes vers le taux de première année voté par la commune nouvelle. Cette unification, taxe par taxe, peut être appliquée sur une période de 2 à 12 ans après décision du conseil municipal ou par délibérations concordantes des conseils municipaux avant la création.

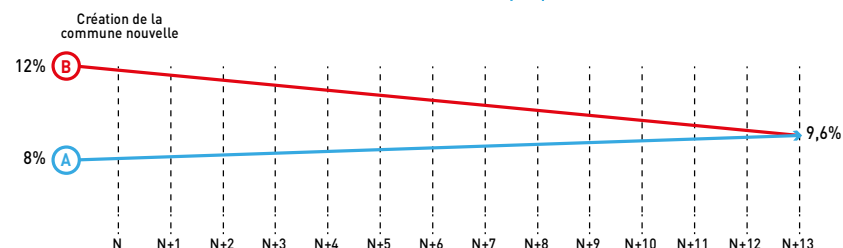
POINT D'ATTENTION

La durée de la période de lissage des taux ne peut pas être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (2 à 12 ans), la période d'harmonisation sera fixée à 12 ans.

Bien que la période de lissage soit figée, les taux de fiscalité pourront évoluer pendant la période de lissage ! Si la commune nouvelle a des besoins de financement dans le futur, elle pourra décider d'augmenter ses taux de fiscalité dont ceux étant en période de lissage. En cas de hausse, cela aura pour effet d'augmenter le taux appliqué sur chaque commune déléguée (et vice-versa), mais cela n'annulera pas le lissage.

Il est important d'évaluer les écarts de taux afin de mesurer les impacts de la création de la commune nouvelle sur les contribuables. Même si les écarts de taux sont très faibles, il est possible de procéder à un lissage des taux sur 12 ans, ce que nous conseillons car les élus auront la possibilité de faire évoluer les taux de fiscalité pendant cette période. Par ailleurs, il est possible de ne pas appliquer d'harmonisation pour toutes les taxes ; cela est au choix des élus.

En guise d'illustration, voici comment seront lissés les taux de fiscalité de foncier bâti des communes A et B de l'exemple précédent :



4/ Harmonisation des politiques fiscales d'exonération

La loi prévoit un principe de continuité des délibérations fiscales prises par les communes fondatrices afin de donner suffisamment de temps à la commune nouvelle pour les harmoniser. À défaut, certaines délibérations seront maintenues sur le territoire des communes déléguées pour leur durée et leur quotité ; d'autres ne seront appliquées que la première année où la commune nouvelle prend ses effets sur le plan fiscal.

Les autres différences fiscales, liées aux valeurs cativatives des habitations ou aux bases minimum de CFE par exemple, peuvent être étudiées à l'aide de la nouvelle commission communale des impôts directs (CCID) de la commune nouvelle. Ces travaux doivent être effectués avec le concours des services préfectoraux, ainsi que de ceux des finances publiques dans le département et de la trésorerie.

POUR ALLER PLUS LOIN



Voir la note et ses annexes sur www.amf.asso.fr / réf. CW14260 où vous trouverez des informations sur chacune des délibérations fiscales d'exonérations adoptées par les communes antérieurement à la constitution de la commune nouvelle.

5/ Calendrier des délibérations fiscales

En principe, les décisions fiscales sont à prendre avant le 1^{er} octobre d'une année N pour une prise d'effet au 1^{er} janvier N+1. Lors de la création d'une commune nouvelle, ces échéances sont adaptées :

Décisions fiscales	Dates
Vote des taux de fiscalité (THRS, TFB, TFNB et CFE le cas échéant) en fonction des TMP	Avant le 15 avril de l'année où la commune nouvelle prend ses effets sur le plan fiscal (soit l'année de création, soit l'année suivante).
Décision d'instaurer un lissage des taux sur une période de 2 à 12 ans	
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Avant le 15 octobre de l'année précédant la création de la commune nouvelle pour un effet au 1 ^{er} janvier de la création ou, à défaut, les décisions des communes fondatrices peuvent être maintenues pendant 5 ans maximum (TEOM différentes).
Taxe d'aménagement	À compter de la 2 ^e année de création de la commune nouvelle, les décisions concernant la TA doivent être prises avant le 30 novembre N+1 pour application en N+2.

6/ Quid de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ?

La loi de finances pour 2020 a prévu les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales des communes et des intercommunalités. Dès 2021, le taux de taxe sur le foncier bâti départemental sera transféré aux communes (dont les communes nouvelles) - les EPCI percevront une part de TVA.

En cas de création de commune nouvelle, avec un effet sur le plan fiscal au titre des années 2021 à 2022, les communes ne pourront mettre en œuvre les procédures afférentes à la détermination du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (notamment la fixation des taux et l'harmonisation progressive des taux) qu'à compter de 2023.

7/ Harmonisation des tarifs des services publics

La question de l'harmonisation des tarifs des services publics sur le territoire de la commune nouvelle peut se poser lorsque ces derniers sont différents entre les communes fondatrices.

Sur ce sujet, les principes d'égal accès au service public (CE Sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, préc.) et d'égalité de traitement des usagers des services publics (CE Ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore : Rec. p.289 ; D. 1948, p.437, note Waline ; S. 1948, III, p.69, concl. Letourneur) font partie des principes généraux du droit arrêtés par le Conseil d'État.

Les communes nouvelles doivent donc, comme toute collectivité productrice de services publics appliquer - à service égal - un même tarif pour l'ensemble des usagers du territoire. Cela concerne les services scolaires (cantines, transport, etc.), les services culturels,

(bibliothèques, sport, location de salles polyvalentes etc.), les services funéraires (cimetières, etc.), taxe de séjour, affouages, camping, etc.

Cependant, une différence entre les tarifs peut être justifiée si les services publics offerts sont différents.

Par ailleurs, une différenciation de tarifs au sein du territoire peut être justifiée par des modes de gestion différents appliqués sur le territoire des communes fondatrices (notamment pour l'eau et l'assainissement). Cela a été confirmé dans une réponse ministérielle pour les regroupements de communautés (réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 14/07/2005 - page 1910) :

« [...]le Conseil d'État a admis de longue date que des discriminations tarifaires entre usagers sont possibles, si l'une des trois conditions suivantes est remplie : une loi l'autorise, il existe entre les usagers des différences de situations appréciables, les différenciations tarifaires répondent à une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service admis (CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques). Par ailleurs, la tarification du service doit constituer la contrepartie réelle des prestations fournies à chaque catégorie d'usagers (CE, 6 mai 1996, district de Montreuil-sur-Seine). Le principe d'égalité devant le service public s'analyse

ici dans le cadre de l'intercommunalité. La recherche d'une gestion unifiée et d'un prix éventuellement unique, ne peut donc qu'être progressive dans le temps, car des obstacles techniques et juridiques existent le plus souvent. La multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement une disparité des prix sur le territoire communautaire dans un premier temps. Ainsi, le transfert de compétence à un EPCI entraîne la mise à disposition d'équipements variés, qui conduit nécessairement à la réalisation préalable de travaux de rationalisation ou d'amélioration. En conséquence, si la cohérence spatiale et économique, ainsi que la solidarité financière et sociale inhérente à la mise en place d'une communauté de communes impliquent à terme l'unification des tarifs, cette recherche n'est pas soumise à échéance stricte [...] ».

Il est cependant conseillé de procéder à une harmonisation de ces tarifs dans un délai raisonnable afin d'éviter tout risque de contentieux au regard du principe d'égalité.

8/ Harmonisation des autres tarifs

Avant la création d'une commune nouvelle, il peut exister d'autres différences en termes de tarifs notamment en ce qui concerne :

Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC)

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle prévoit désormais les modalités d'harmonisation de la PFAC en cas de création de commune nouvelle.

Ainsi, l'année de la création de la commune nouvelle, les délibérations prises par les communes historiques sur les modalités de calcul de la participation pour le financement de l'assainissement collectif sur le territoire de chaque commune perdurent.

Les décisions concernant cette participation devront être harmonisées lors de la deuxième année suivant la création de la commune nouvelle.

Différences de redevances des ordures ménagères (REOM)

La loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016 prévoit les modalités d'harmonisation de la REOM en cas de création de commune nouvelle.

Si la commune nouvelle ne délibère pas avant le 1^{er} mars de l'année qui suit sa création, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des communes fondatrices est maintenu pour une durée qui ne peut aller au-delà de cinq ans à compter de l'année de sa création.

Note : les deux modes de financement de la compétence ordures ménagères (TEOM / REOM) peuvent donc être maintenus sur les communes déléguées pendant une période de cinq ans maximum.

C. Pacte de stabilité de la DGF, de quoi s'agit-il ?

Les communes nouvelles peuvent bénéficier d'un régime favorable en ce qui concerne leur dotation durant les trois premières années d'existence.

En effet, la commune nouvelle est éligible aux différentes dotations qui constituent la dotation globale de fonctionnement (DGF) : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et la dotation de solidarité urbaine. Cependant, afin de soutenir la dynamique des communes nouvelles, les lois de finances depuis 2014 proposent des garanties à travers un pacte de stabilité de la DGF aux communes nouvelles sous réserve de respecter plusieurs conditions.

Le pacte de stabilité de la DGF est un minimum garanti aux communes nouvelles concernées. Elles pourront – si elles y sont éligibles selon les règles de droit commun – percevoir des montants plus importants.

De nombreuses communes nouvelles ont pu devenir éligibles, par exemple, à la fraction « bourg-centre » de la DSR du fait de leur part de population dans leur canton qui a augmenté.

La commune nouvelle peut perdre son éligibilité à une dotation, ce qui est le cas de la DSR si sa population dépasse le seuil de 10 000 habitants, par exemple. Cette perte ne se produira qu'à compter de la 4^e année d'existence pour une commune nouvelle éligible au pacte de stabilité de la DGF. Pendant les trois premières années du pacte de stabilité, elle ne pourra pas percevoir moins que le minimum garanti.

Les communes nouvelles bénéficient également d'autres avantages financiers qui ne nécessitent pas de conditions d'éligibilité en termes de date de création ou de seuil de population :

- 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 ;

Commune nouvelle créée au 1 ^{er} janvier N	
Période du pacte	Trois premières années d'existence : N+1, N+2 et N+3 (retour au droit commun en N+4)
Les conditions d'éligibilité à la date de création	<ul style="list-style-type: none"> ▶ regrouper moins de 150 001 hab. (INSEE) pour les communes ▶ regrouper moins de 150 001 hab. pour les communes-communautés- n'adhérant pas à un EPCI à fiscalité propre- concernant les garanties de la dotation forfaitaire des communes regroupées, de la dotation d'intercommunalité et de compensation ▶ En cas d'extension de commune nouvelle, deux cas existent : <ol style="list-style-type: none"> 1) si la commune nouvelle est d'ores et déjà en période d'éligibilité au pacte de stabilité de la DGF, et si cette extension ne concerne qu'une ou plusieurs communes de moins de 2 000 habitants, son éligibilité au pacte de stabilité redémarre pour trois années à compter de l'année d'extension ; 2) si une commune nouvelle dont le pacte de stabilité est terminé s'étend, elle peut devenir éligible à nouveau à un pacte de stabilité si sa population est inférieure ou égale à 150 000 habitants.
Ce qu'intègre le pacte de stabilité de la DGF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ garantie de non baisse de la dotation forfaitaire (exonération de tout écrêtement) et de la dotation d'intercommunalité pour trois ans [ainsi que la part compensation de l'ancien EPCI, si création d'une commune-communauté] ▶ bonification de la dotation forfaitaire des communes nouvelles d'un montant forfaitaire de 6 € par habitant sur une période de trois ans. Cette « dotation d'amorçage » prend en compte l'évolution de la population des communes nouvelles concernées chaque année durant la période du pacte ▶ garantie de non baisse pendant trois ans des dotations de péréquation (DSR et DNP et DSU)

FOCUS

De nombreuses communes nouvelles ont pu perdre la dotation élu local dès la première année d'existence. Cette dotation est versée notamment aux communes dont la population DGF est inférieure à 1 000 habitants afin de compenser les dépenses obligatoires relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints des communes rurales.

De même, la majoration de la dotation élu local au profit de certaines communes dont la population ne dépasse pas 500 habitants peut être perdue dans les mêmes conditions. Cependant, la capacité de versement des indemnités aux élus communaux augmente également du fait des effets de seuil positifs que peut connaître une commune nouvelle lors de sa création (sa population augmentant mécaniquement, elle atteint de nouveaux seuils d'indemnités pour les élus de la commune). La perte de la dotation élu local peut ainsi parfois être compensée par ces effets de seuil.

- les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (N+1 ou N+2 en droit commun) ;
- les communes nouvelles sont éligibles de droit à la DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création (art. L.2334-33 du CGCT). De plus, les circulaires concernant la DETR indiquent des mesures particulières pour les communes nouvelles depuis plusieurs années : « Afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, leurs demandes de subvention doivent être traitées avec une attention particulière. » Voir circulaire NOR : TERB2103656 du 2 février 2021

municipal de la commune nouvelle, dans un délai de six mois à compter de son installation.

Par ailleurs, les communes déléguées dotées d'un conseil communal peuvent percevoir des dotations de la commune nouvelle.

POINT D'ATTENTION

L'attribution de dotations aux communes déléguées n'est pas obligatoire. Pour leur en attribuer, il est cependant indispensable de créer des conseils communaux. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle.

D. Les communes déléguées ont-elles des budgets ?

Lors de la création de la commune nouvelle, les budgets des communes fondatrices sont agréés.

POINT D'ATTENTION

Les communes déléguées ne disposent pas de « budgets annexes » de la commune nouvelle. Les recettes et les dépenses des communes déléguées sont retracées dans un état spécial annexé au budget de la commune nouvelle. Cet état spécial est un document d'information permettant de synthétiser les dépenses et les recettes des communes déléguées. Ces états ne sont pas des budgets annexes.

Il existe cependant un régime spécial concernant la gouvernance financière entre les communes nouvelles et les communes déléguées : un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées doit être adopté par le conseil

Ces dotations peuvent être utilisées pour plusieurs dépenses afférentes aux attributions des communes déléguées, par exemple :

- le financement de la gestion des équipements de proximité dont elles ont la charge, dont l'acquisition de matériel et la réalisation de petits travaux ;
- l'achat de matériel propre au fonctionnement des services de la commune déléguée ;
- le financement des dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locales (associations), en particulier aux activités culturelles.

FOCUS

Le principe du versement de dotation aux communes déléguées et la manière de leur utilisation doivent faire l'objet d'une réflexion préalable des élus des communes fondatrices. Cela peut parfaitement s'inscrire dans la charte fondatrice de la commune nouvelle.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Georges PFISTER, maire de Hochfelden (67) et
Cécile BRAUN, 1^{ère} adjointe et maire déléguée
de Schaffhouse-sur-Zorn (67)

Si c'était à refaire, on le referait, et plus vite !

En ce qui concerne les finances et la fiscalité, quelles sont les questions que doivent se poser les élus volontaires dans le cadre d'un projet de regroupement de communes ?

La première démarche est de se rapprocher des directions financières locales (DDFIP) – et de toute aide extérieure – afin d'obtenir des informations et des conseils concrets sur les modalités financières et fiscales de la création d'une commune nouvelle. Dans notre cas, la commune de Schaffhouse-sur-Zorn aurait connu une hausse importante des taux de fiscalité « ménages » appliqués sur son territoire (notamment la taxe d'habitation). Nous avons donc travaillé sur les abattements afin de minimiser l'impact sur le contribuable. Il était important d'avoir un soutien technique de l'État notamment pour nous assurer de la bonne marche à suivre.

Nous avons informé les habitants et expliqué les solutions pour éviter des hausses d'impôts. Nous nous sommes appuyés sur des exemples et cela a bien fonctionné.

Nous avons également, lors d'échanges avec les élus des deux conseils municipaux, montré les principaux avantages en termes de dotations, ce qui n'était pas le principal argument en faveur de la création, même si cela ne devait pas être négligé. Le motif financier n'a d'ailleurs pas suffi à convaincre les deux autres communes qui étaient

également dans le projet initial de la commune nouvelle.

Bien que de nombreuses pistes ont été examinées, seules les communes de Schaffhouse-sur-Zorn et Hochfelden étaient finalement d'accord pour se regrouper en commune nouvelle.

Quels ont été les obstacles – sur les aspects financiers et fiscaux – entre les élus ou pour les habitants lors des discussions autour du projet de commune nouvelle ?

Ce qui préoccupait les habitants et les élus de la future commune nouvelle, ce n'était pas les aspects financiers et fiscaux, mais la peur de perdre l'identité des communes. Nous souhaitions garder le nom de la commune de Schaffhouse-sur-Zorn, bien que nous soyons tous habitants de la commune nouvelle de Hochfelden. D'autres aspects administratifs ont également été un peu problématique pour les habitants (carte grise, adresse, GPS etc.).

Le travail important que nous avons mené sur la charte a permis de rassurer les élus des conseils municipaux. Par un travail rigoureux d'analyse et d'explications, nous avons pu démontrer les impacts positifs de la commune nouvelle sur les budgets des deux communes, en faisant des projections avec et sans regroupement.

Cela a permis de montrer également aux habitants ce que l'on pouvait gagner à travailler ensemble et les

gains possibles en se regroupant. Nous procédons d'ailleurs toujours de cette manière aujourd'hui : chaque année, depuis la création de la commune nouvelle, nous présentons les comptes en indiquant le coût des dépenses de fonctionnement par habitant afin de le comparer à celui des communes d'origine. Nous constatons chaque année que ce coût est le même, nous avons stabilisé nos dépenses de fonctionnement tout en offrant beaucoup plus de services. Nos habitants ont compris qu'on peut faire bien plus de choses ensemble dans une commune nouvelle sans augmenter les dépenses de fonctionnement par habitant.

Désormais, nous nous concentrons sur les besoins de la commune nouvelle et non pas sur ceux des communes fondatrices. Nous décidons ensemble ce qui est le mieux en termes de dépenses d'équipement pour tout le territoire.

La réussite de la commune nouvelle tient également à l'attention que nous avons portée à la rédaction de la charte fondatrice, qui contient de nombreuses solutions aux différentes problématiques du regroupement. Bien qu'elle n'ait aucune valeur juridique, elle est restée « l'ADN » de la création de notre commune.

Quels ont été les projets que vous avez menés dans le cadre de la commune nouvelle et que les communes n'auraient pas pu faire seules ?

De nombreux ! Nous avons tout d'abord supprimé des passages dangereux en voiture et investi

dans des feux tricolores. Nous avons également reconstruit les toitures de l'école et de la mairie, qui étaient en projet depuis très longtemps... Nous avons également travaillé sur l'écoulement de l'eau douce, le développement du réseau de gaz, le cimetière (clôture, portail, escalier, etc.), la rénovation du chauffage dans l'école, l'amélioration de la voirie, la réhabilitation du monument aux morts, etc. La commune nouvelle permet d'accélérer ces investissements. Nous avons en effet dégagé des marges de manœuvre importantes, ce qui nous permet d'investir sans emprunter pour réaliser ces équipements !

Nous investissons en fonction des besoins et des priorités du territoire que nous définissons ensemble au sein du conseil municipal. Nous avons également pu embaucher la secrétaire de mairie de Schaffhouse-sur-Zorn – qui n'était pas à temps plein – en remplacement de l'ancien directeur des services d'Hochfelden lorsqu'il est parti à la retraite.

Enfin, les associations du territoire qui participent au renforcement du lien social ont pu bénéficier de la bonne santé financière de la commune nouvelle. Nous les subventionnons le plus possible en fonction de leurs besoins et des ressources disponibles. Ainsi, toutes les associations bénéficient de subventions annuelles, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Avez-vous eu des difficultés pour harmoniser le niveau des tarifs que chaque commune appliquait sur son territoire ?

Cela n'a pas été une réelle difficulté. Nous en avons discuté entre élus dans le cadre de la charte afin de nous préparer à cette problématique et nous agissons en concertation dès qu'une nouvelle question se pose. Nous trouvons toujours des solutions entre les adjoints quand il s'agit du traitement de certains clubs ou de certaines associations.

Nous avons tenté de nous harmoniser de la meilleure manière. Cela a pu conduire à des hausses tarifaires, comme pour les salles des fêtes ou le cimetière par exemple, mais ces tarifs restent raisonnables.

La commune nouvelle a surtout permis aux habitants de bénéficier de plus de salles des fêtes ; la commune de Schaffhouse-sur-Zorn disposait d'une salle plus petite mais magnifique. Les habitants ont désormais plus de choix.

Pour les salles de fêtes, nous avons harmonisé le prix final sans changer le prix de location initial en harmonisant la méthode de facturation et en prenant en compte les mêmes prestations facturées.

Avez-vous institué des dotations pour les communes déléguées au démarrage de la commune nouvelle ?

Non car cela n'était pas un besoin. Il n'y a pas d'état spécial pour les communes déléguées. Avant le débat d'orientation budgétaire, tous les conseillers municipaux se réunissent pendant une journée « finances » où nous travaillons au nom de la commune nouvelle et pas au nom de son ancienne commune. Nous ne discutons que des projets de la

commune. Nous avons toujours pris des décisions en commun dans le respect des principes que nous avons posés dans la charte.

Les relations financières avec votre intercommunalité ont-elles été plus faciles après la création de la commune nouvelle ?

Ce qui a été intéressant, c'est le regroupement des anciens conseillers communautaires de Schaffhouse-sur-Zorn qui – suite à la création de la commune nouvelle – ont défendu de fait le territoire entier de la commune nouvelle au sein du conseil.

Par ailleurs, les relations entre communes au sein du conseil communautaire ont évolué. Trois communes nouvelles ont vu le jour sur le périmètre de notre intercommunalité. Des petites communes ont ainsi plus facilement compris les problématiques des bourgs-centres en devenant des communes nouvelles. Cela a facilité les discussions au sein du conseil communautaire car nous vivons les mêmes choses.

Quel serait le dernier message que vous souhaiteriez faire passer ?

La clé de la réussite de la commune nouvelle est la communication, les échanges, l'esprit collectif. Tous les élus ont été consultés, ce qui a permis de rassurer et d'expliquer les avantages du regroupement.

« Si c'était à refaire, on le referait, et plus vite ! »

Contact :

pfister.georges@hochfelden.fr