

Proposition de loi
relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour
des communes fortes et vivantes »

Texte n° 2241 de MM. Bruno LE ROUX, Olivier DUSSOPT, Alain FAURÉ, Mmes Monique RABIN et Christine PIRES BEAUNE, déposé à l'Assemblée Nationale le 3 octobre 2014

Le mercredi 4 mars 2015, le Sénat a adopté les conclusions de la CMP sur la proposition de loi relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » et ainsi définitivement adopté ce texte. L'objet de cette proposition de loi, déposée à l'Assemblée nationale, est de faciliter le regroupement des communes en « communes nouvelles ».

Origine de ce texte : L'échec de la loi de 2010

Avec la loi de 2010, les fusions de communes ont été remises à l'ordre du jour. Ce qui n'est pas sans rappeler le dispositif de « fusion-association » de la loi Marcellin de 1971 qui entraîna la création de communes associées ; dispositif qui n'a pas eu le succès escompté. Les dispositions de la loi de réforme de collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 substituent à ce régime de fusion de communes une procédure rénovée de regroupement, aboutissant à la création d'une commune nouvelle et s'appuyant notamment sur le périmètre des intercommunalités que les communes ont développé. Toutefois, le bilan au bout de quatre ans reste modeste. La loi de 2010 n'a pas non plus rencontré un grand succès. A ce jour, très peu de communes nouvelles ont été créées¹.

Paternité de la loi

Le Gouvernement a apporté son soutien aux deux propositions de loi, déposées respectivement par Christine Pires Beaune et Jacques Pélissard (alors président de l'AMF). Issu d'une préparation très étroite avec Bercy, le texte de Christine Pires Beaune a pu facilement bénéficier d'un accord trouvé à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Quelles sont les avancées du présent texte par rapport à la loi de 2010 ?

- Le texte assouplit les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle, en offrant aux conseillers municipaux la possibilité d'avoir un nombre d'élus égal et de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'à la fin du mandat en cours et pour le mandat qui suit ce dernier, un nombre d'élus égal à celui de la strate de population supérieure.
- Il renforce la place et le rôle des maires délégués en facilitant leur intégration au sein de municipalité en tant qu'adjoint. Ce renforcement est un point essentiel. Quand on parle réforme des communes, la première inquiétude est celle de la perte de son identité. L'intérêt de la commune nouvelle est de conserver les communes historiques au travers de la notion de commune déléguée et de conférer aux maires délégués un véritable rôle d'intermédiaire de la population entre la commune nouvelle et la commune déléguée, c'est-à-dire l'ancienne commune.

¹ Depuis le vote de la loi Marcellin en 1971, la fusion des communes n'a pas été un franc succès, alors même que deux modifications législatives avaient tenté de la rendre plus attractive. De 1971 à 2009, ont été prononcées 943 fusions, mais aussi 243 « défusions », ou « démariages », soit finalement un total de 1 100 communes supprimées sur plus de 36 000. Dans la période récente, de 2000 à 2009, ce sont quinze fusions pour dix-huit « défusions » qui ont été prononcées, soit finalement cinq créations de communes nouvelles.

- Il apporte des ajustements relatifs aux règles d'urbanisme.
- Il rappelle également qu'une commune nouvelle peut être créée aussi bien entre quelques communes à l'intérieur d'une communauté qu'à l'échelle d'une communauté tout entière, même s'il est évident que le fait de créer une commune nouvelle n'exonère pas de l'obligation de faire partie d'une intercommunalité. Naturellement, la commune nouvelle disposera d'un délai de vingt-quatre mois, à compter de sa création, pour rejoindre une nouvelle intercommunalité.
- Au-delà du fait qu'elle se base sur le volontariat, cette proposition de loi a pour vocation d'assurer aux communes concernées un passage en douceur vers une commune nouvelle en train de se créer. En effet, elle introduit de la souplesse par rapport au dispositif de 2010.
- Il apporte des garanties financières importantes. Il crée un pacte de stabilité de la DGF pendant trois ans pour les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants, et créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Il maintient pendant trois ans de l'ensemble des dotations forfaitaires versées par l'Etat ainsi que des dotations de péréquations verticales.
- Cette incitation ne peut pas être la motivation principale, car, d'une part, elle ne dure que trois ans, et, d'autre part, il est clair qu'il faut une volonté des élus pour créer une telle collectivité.

Les positions du Sénat confortées

Les travaux en Commission Mixte Paritaire ont permis de conforter les positions du Sénat sur certains points :

- La limitation de l'extension des dispositions littorales au sein des communes nouvelles. Des maires de communes de bord de mer ou de zones protégées par la loi littoral ont pu manifester une certaine inquiétude face au texte. Il est donc prévu que la création d'une commune nouvelle n'a pas pour conséquence l'extension de l'application de la loi Littoral à l'ensemble du territoire de la commune nouvelle. Celle-là est limitée au seul territoire de l'ancienne commune fusionnée précédemment soumise à ses dispositions
- L'abandon des plans de secteur au sein des plans locaux d'urbanisme pour la prise en compte des spécificités urbanistiques des communes déléguées.

A quoi cela sert-il de créer une commune nouvelle ?

Plusieurs cas de figure :

- Renforcer la capacité d'action des plus petites communes en mutualisant, donc en faisant des économies. Un tel regroupement permet de réaliser des projets d'investissement importants et d'apporter des services à la population.
- Créer une centralité autour de bourgs centres ou petites villes.
- Regrouper les communes d'une même communauté afin d'aller au bout de la logique intercommunale. De petites communautés de communes vont être amenées à rejoindre des intercommunalités plus grandes à la suite du vote de la loi NOTRe. Les représentants de certaines de ces intercommunalités constatent que pour que leur territoire ait une chance d'être clairement défendu, il lui faut être constitué en commune nouvelle au moment d'intégrer la communauté de communes plus grande qu'il est appelé à rejoindre.

Les objectifs :

- Efficacité de l'action communale ;
- Amélioration des services de proximité ;
- Mutualisation et simplification et donc meilleure maîtrise des dépenses, voire source de moyens supplémentaires (changement de strate de population).

Une solution complémentaire à l'intercommunalité

Face aux difficultés pour regrouper les communes, la France a fait le choix de favoriser l'intercommunalité à fiscalité propre pour suppléer l'émiettement communal et répondre aux besoins de mutualisation des équipements et des moyens. Sur 36 700 communes, 86% ont moins de 2 000 habitants.

Face à la dispersion, la faiblesse des moyens de ces petites communes, la complexification qu'induit l'émiettement communal dans l'organisation des intercommunalités, le regroupement des communes sous la forme de communes nouvelles apparaît aujourd'hui comme une solution complémentaire à l'intercommunalité.

Il faut bien différencier « commune nouvelle » et « établissement public de coopération intercommunale ». Avec la commune nouvelle, il s'agit de créer une vraie commune par la « réunion volontaire » de communes existantes (différent de la « fusion », de la loi Marcellin). L'essor des communes nouvelles n'est pas contradictoire avec le développement et l'élargissement des intercommunalités, elles se développent en parallèle. La plupart des intercommunalités vont s'agrandir au cours des prochaines années et monter en puissance. Elles ne feront pas tout, mais elles feront ce que l'on peut mieux faire ensemble. Certaines compétences sont mieux exercées au niveau communal, parce qu'elles exigent de la proximité.

La formule suscite un certain intérêt chez les élus ruraux

Le texte trouve un écho particulier dans les territoires ruraux. Donnant la faculté aux communes de s'unir de manière facile et pragmatique, ce texte résonne plus fortement dans les départements très ruraux. Il permet à des communes, notamment rurales, d'exister, de se faire entendre, de renforcer leur cohésion.

+ d'info : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl14-077.html>