



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les conséquences de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 des nouvelles modalités de recensement annualisé

Les populations légales issues des nouvelles procédures de recensement ont été authentifiées par décret pour prise en compte au 1^{er} janvier 2009. Un nouveau décret fin 2009 fournira une base de calcul actualisée pour le 1^{er} janvier 2010. Les communes et les autres collectivités concernées disposeront donc de données récentes, alors que dans le passé elles devaient attendre 5 à 9 ans pour que les anciennes procédures des recensements généraux fournissent de nouveaux chiffres.

Même si les évolutions sur un an sont limitées et que le saut de plusieurs années enregistré à la suite de l'actualisation des chiffres de 1999 ne se reproduira plus, l'échéance de 2010 est importante puisque ces chiffres de population authentifiés (les «populations légales») ont d'importantes conséquences, financières notamment, pour les collectivités.

La loi avait prévu qu'à compter de la date de publication du premier décret, les références au recensement général de population et au recensement complémentaire soient remplacées par des références au recensement de la population dans toutes les dispositions législatives en vigueur.

En matière financière, les communes et les autres collectivités concernées - les groupements de communes, les départements, les régions - enregistrent immédiatement les effets de la variation de leur population.

En d'autres matières, notamment électorale, le principe de la stabilité en cours de mandat continue de faire référence.

Ce principe pourrait être étendu à d'autres domaines pour les cas où des fluctuations de la population autour d'un seuil avec les changements au rythme annuel qui devraient en découler produiraient une instabilité dommageable et où les délais éventuellement prévus seraient jugés insuffisants. De même d'autres dispositions pourraient être considérées comme souhaitables pour introduire un délai (d'un an) dans le cas où la prise en compte immédiate se heurte à trop d'obstacles.

Dans tous les cas une concertation approfondie est nécessaire et des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques doivent être prises.

La prise en compte des nouvelles populations légales des communes dans les dotations

Le chiffre de la population est directement à l'origine du calcul de la dotation de base par habitant dans la dotation globale de fonctionnement (la DGF) des communes et des départements. Il permet aussi de situer la collectivité dans une strate démographique, strate pour laquelle sont calculés des éléments de référence comme le potentiel financier ou fiscal par habitant. Pour une collectivité donnée ses ratios ou indicateurs par habitant sont directement affectés par la hausse ou la baisse de son nombre d'habitants. Enfin des seuils de population (moins de 3 500 habitants, 10 000 habitants et plus, etc.) interviennent pour définir l'éligibilité à des dotations spécifiques, souvent en combinaison avec des critères de comparaison à des valeurs moyennes de strates.

Les mesures contenues dans la loi de finances pour 2009 (article 167) et la loi de finances rectificative pour 2008 (article 105) tirent les conséquences des effets du recensement de la population, désormais annualisé, sur les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales. L'article 105 de la loi de finances rectificative pour 2008 tire les conséquences rédactionnelles de la mise en œuvre du recensement rénové et « toilette » à cet effet les articles concernés du code général des collectivités territoriales qui faisaient référence soit précisément à la population issue du recensement général de 1999 soit, plus globalement, à la population issue du « dernier recensement général ». Le décret N° 2009-637 du 8 juin 2009 relatif au recensement de la population, aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France met en œuvre ces modifications.

Pour assurer l'**égalité de traitement entre les communes** dans le contexte du nouveau procédé par rotation et échantillon, les chiffres de populations légales font référence à l'**année médiane de collecte**, soit 2006 pour la première publication. Puis 2007 sur la base des enquêtes réalisées entre 2005 et 2009 et ainsi de suite.

La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 2009 est donc celle établie en référence au 1^{er} janvier 2006 ; celle qui sera utilisée pour le calcul de la DGF pour 2010 fera référence à l'année 2007. Pour la dotation versée en 2010, les données disponibles sur les résidences secondaires issues du premier cycle d'enquêtes de recensement seront aussi prises en compte. Compte tenu de leur disponibilité postérieure de quelques mois à celles de la population légale, le chiffre des résidences secondaires - et l'attribution du nombre forfaitaire d'habitants qu'il entraîne - sera en décalage d'un an par rapport à la population légale ; cependant il sera mis à jour annuellement.

Pour certaines communes, qui avaient réalisé des recensements complémentaires depuis 2006, le chiffre de population pris en compte pour 2009 peut donc être inférieur à celui pris en compte au titre de 2008, ce qui peut entraîner un effet sensible sur leurs dotations.

1. La prise en compte de la situation des communes connaissant de fortes baisses de population entre 2008 et 2009 (article 167 de la LFI 2009)

- Cas des communes qui perdent plus de 10 % de leur population entre 2008 et 2009 (article L.2334-9 du code général des collectivités territoriales)

Ce cas recouvre en fait deux situations opposées ; il peut s'agir :

- soit de communes dont la population a décliné depuis 1999. Pour ces communes, le chiffre de population pris en compte en 2008 pour le calcul des dotations était celui du dernier recensement général ;
- soit de communes qui, au contraire des précédentes, ont connu une forte croissance démographique sur la période et ont pu ainsi réaliser des recensements complémentaires de confirmation en 2006 et 2007. Les recensements complémentaires, suivis de recensements de confirmation, permettaient de tenir compte, entre deux recensements généraux, des évolutions résultant de programmes de construction de logements neufs occupés par des habitants en provenance d'une autre commune, à la double condition que l'augmentation de population soit au moins de 15 % et qu'au moins 25 logements neufs aient été réalisés ou soient en cours de réalisation. Contrairement aux recensements généraux ou aux opérations du recensement rénové, les recensements complémentaires, même 'confirmés' et 'validés' n'enregistrent qu'une attribution provisoire de nouveaux habitants installés dans des programmes de logements neufs, sans procéder au décompte des autres mouvements ailleurs dans la commune (départs ou décès notamment). Ils surestiment donc en général le chiffre de population, tel qu'il est établi dans les mêmes conditions pour tous, lors des opérations de recensement. Pour ces communes, le retour à une population « valeur 2006 » pour le calcul des dotations 2009 entraîne une baisse par rapport au chiffre de population utilisé pour le calcul des dotations 2008.

Pour ces deux types de communes, la loi de finances pour 2009 met en place un mécanisme de lissage sur deux ans des pertes de dotation de base induits par une perte de population supérieure à 10 %. La dotation de base des communes concernées sera majorée en 2009 de 50 % de la différence entre le montant de dotation perçu en 2008 et le montant « spontanément » calculé, sur la base des nouveaux chiffres de population, pour 2009.

Cette disposition s'applique à 20 % des communes ayant effectué un recensement complémentaire de confirmation en 2006 ou en 2007 et à 50 % des communes ayant effectué un recensement complémentaire initial en 2006 ou en 2007.

- Les communes en forte croissance démographique qui avaient réalisé des recensements complémentaires en 2006 ou en 2007 (article L.2334-2 du code général des collectivités territoriales)

Un amendement parlementaire au projet de loi de finances pour 2009 a introduit un mécanisme très spécifique de prise en compte des recensements complémentaires effectués par certaines communes en 2006 ou en 2007.

Sont concernées par cette mesure les communes ayant effectué des recensements complémentaires initiaux ou de confirmation en 2006 ou des recensements complémentaires de confirmation en 2007 et présentant les caractéristiques suivantes en 2008 : communes de plus de 10 000 habitants (en population DGF), éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dont le potentiel financier moyen par habitant était inférieur de 25 % au potentiel financier moyen par habitant au niveau régional des communes de 10 000 habitants et plus. Pour ces communes, leur dotation globale de fonctionnement sera calculée en 2009 et 2010 d'après le chiffre de population utilisé en 2008.

Pour les autres communes, aucun dispositif de lissage n'est prévu. Il convient toutefois de noter que les communes ayant réalisé un recensement complémentaire en 2006 et 2007 ont d'ores et déjà bénéficié d'une population majorée, tant pour la répartition 2007 que pour celle de 2008, par rapport à celles qui n'avaient pu conduire de recensement complémentaire. Ces communes devraient retrouver en 2011, au plus tard, un niveau de population en référence au 1^{er} janvier 2008 qui enregistre leur croissance des années 2006 et 2007.

En tout état de cause, l'actualisation désormais annuelle du chiffre de la population communale devrait permettre de répondre, sans plus avoir à recourir à la procédure des recensements complémentaires et ses conditions limitatives, aux besoins des communes qui connaissent une croissance démographique forte et rapide comme de celles qui connaissent des évolutions plus modérées.

2. La prise en compte de la situation particulière des communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle (article L.5334-17 du code général des collectivités territoriales)

Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) étaient parmi les bénéficiaires réguliers de recensements complémentaires : la disparition de ces derniers présentait donc un risque avéré, spécifique aux SAN, de déstabilisation des budgets locaux, du fait d'une baisse forte et brutale de la population prise en compte pour la répartition des dotations.

En effet, les communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ont fait l'objet, pendant des années, d'une majoration spécifique de leur population. Alors que les autres communes bénéficiaient dans l'ancien système d'un nombre fictif de quatre habitants par logement en construction à l'occasion des recensements complémentaires, les communes membres de SAN bénéficiaient d'une population fictive de six personnes par logement en construction.

De plus, contrairement aux autres communes où l'accroissement de population attendu devait être substantiel pour justifier un recensement complémentaire, ces communes bénéficiaient de droit de recensements complémentaires annuels. Le recensement rénové ne faisant pas de différence entre les communes membres de SAN et les autres, une très forte baisse de la population prise en compte pour les communes membres de SAN était à craindre du fait de la référence à une année antérieure de deux ans (2006 au lieu de 2008).

Afin de répondre à cette problématique particulière, un amendement parlementaire, qui figure au XII de l'article 167 de la loi de finances pour 2009, permet de « lisser » sur plusieurs années, de 2009 à 2012, les baisses éventuellement constatées entre la population utilisée pour la répartition 2008 des dotations et la population authentifiée à l'issue du recensement rénové.

Les effets des variations de la population sur les institutions communales et sur les groupements de coopération

1. La composition du conseil municipal

Le nombre des membres du conseil municipal est fixé conformément au tableau qui figure à l'article L. 2121-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), en fonction de la population communale.

Art. R. 2151-3 : Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifiée avant l'élection.

Le conseil municipal étant élu pour six ans (art. L. 227 du code électoral), **les variations de population en cours de mandat sont sans effet sur la composition du conseil municipal**. En conséquence, le nombre des adjoints plafonné à 30% de l'effectif légal du conseil n'est pas non plus affecté.

Cependant les élections générales municipales, quelle que soit leur date, pourront se dérouler sur la base de chiffres de population qui ne seront pas millésimés de plus de trois années antérieures. Par exemples des élections municipales en 2009 auraient pris en compte la population de 2006, alors que celles de 2008 se sont basées sur les données de 1999.

Toutefois, si en cours de mandat, le conseil municipal doit être intégralement renouvelé (dissolution du conseil pour dysfonctionnement, démission collective des conseillers ou, dans les communes de 3500 habitants et plus, vacance du tiers des sièges), la composition du nouveau conseil pourrait être revue en fonction des variations du nombre d'habitants.

2. Les règles de fonctionnement du conseil municipal

Pour tenir compte du régime électoral applicable aux communes de 3 500 habitants et plus – les conseils municipaux pour ces dernières étant composés en partie à la représentation proportionnelle –, le législateur a prévu des règles particulières (règlement intérieur obligatoire, délai de convocation de 5 jours francs et non de 3, avec note explicative de synthèse sur les affaires à débattre ; publication des actes réglementaires dans le recueil des actes administratifs) et des dispositions préservant les droits des élus qui n'appartiennent pas à la majorité municipale (représentation proportionnelle dans les commissions ; possibilité de disposer d'un local administratif ; tribune d'expression dans les bulletins municipaux).

Il doit être remarqué, tout d'abord, qu'en application de l'article R. 2151-2, le chiffre de la population qui sert de base à l'application de ces dispositions est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part. Cette règle générale conduit à appliquer, dans les rares cas où la prise en compte de la population comptée à part fait dépasser le seuil de 3 500 habitants (alors que ce seuil, prévu au code électoral, tient seulement compte de la population municipale), des règles qui ne sont pas adaptées à la configuration du conseil municipal.

En effet, le scrutin majoritaire pour l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants ne permet pas de déterminer clairement une majorité et une opposition – qui ne peut être que ponctuelle sur certains dossiers – ce qui rend délicat par exemple l'application du droit d'expression des élus minoritaires dans le bulletin municipal.

Les recensements qui interviennent en cours de mandat posent un problème identique : une commune dont le conseil municipal a été élu selon les règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants peut voir sa population augmenter et dépasser le seuil de 3 500 habitants. La question se pose alors d'appliquer à ce conseil municipal les règles concernant les communes de 3 500 habitants et plus, ce qui alourdit de façon conséquente son fonctionnement (par exemple, en raison de l'allongement du délai de convocation avec note explicative de synthèse sur les affaires à débattre, ou encore de l'obligation de mettre une salle de réunion à disposition de conseillers minoritaires).

À l'inverse, en l'état des textes, il se pourrait qu'une baisse de la population en dessous de 3 500 habitants constatée, en cours de mandat, par un recensement de la population communale, puisse priver les élus minoritaires de leurs droits, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif.

Par ailleurs, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, sur demande d'un sixième de ses membres peut créer une mission d'information et d'évaluation et, dans les communes de plus de 100 000 habitants, pour leur fonctionnement, les groupes d'élus peuvent bénéficier de moyens matériels et de personnels. Une baisse de la population de référence en cours de mandat, constatée par recensement, pourrait donc priver le conseil de ces possibilités.

Il pourrait être envisagé une mesure réglementaire pour geler le mode de fonctionnement des conseils municipaux pendant la durée de leur mandat.

L'article R. 2152-2 du CGCT pourrait être complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, pour l'application des dispositions relatives au fonctionnement du conseil municipal, pour la durée de son mandat, le chiffre de la population auquel il convient de se référer est celui qui est retenu en matière électorale par l'article L. 2151-3. »

Une variante peut être envisagée – plus favorable aux élus minoritaires - :

« Dans les communes dont la population dépasse en cours de mandat le seuil de 3 500 habitants, le conseil municipal est soumis, à compter du recensement qui le constate, aux règles applicables aux conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants jusqu'au terme de son mandat, quelles que soient les variations de population observées par les recensements ultérieurs.

« Dans les communes dont le conseil municipal a été élu dans les conditions applicables aux communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal est soumis pour la durée de son mandat aux règles de fonctionnement applicables à ces communes. »

Les effets des variations de la population sur les groupements de coopération intercommunaux

1. Dans les établissements publics de coopération intercommunale

- Seuils de création des CA et CU

La variation de population est sans effet sur les seuils de population requis pour la création d'une communauté d'agglomération et d'une communauté urbaine (articles L. 5216-1 et L.5215-1 CGCT). Ces seuils sont en effet appréciés à la date de création de ces EPCI.

- Nombre de sièges

Il se pose la question de la prise en compte des variations du chiffre de la population pour la détermination, en cours de mandat, du nombre de sièges revenant aux communes membres d'un EPCI.

Il convient de considérer, avant d'envisager une modification des statuts, les critères qui ont été retenus pour la répartition des sièges entre les communes

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a en effet précisé les mentions à insérer dans les statuts des EPCI. Ainsi, l'art. L.5211-5-1 du CGCT prévoit notamment l'indication des modalités de répartition des sièges ainsi que le nombre de sièges attribués à chaque commune membre.

Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la répartition des sièges peut se faire par accord amiable ou en fonction de la population (art. L. 5214-7, L. 5216-3). Dans les syndicats, la souplesse est privilégiée par l'art. L. 5212-6 et les statuts peuvent déroger à la règle posée par l'art. L. 5212-7 prévoyant que chaque commune est représentée par 2 délégués titulaires. Quant aux communautés urbaines, la répartition des sièges résulte soit d'un accord amiable soit de la mise en œuvre de la procédure fixée par l'art. L. 5215-7.

Dans l'hypothèse où les statuts d'un EPCI ont fixé des règles de répartition sur des critères objectifs, comme c'est le cas si l'attribution des sièges aux communes membres repose sur la définition de strates démographiques auxquelles correspond un nombre prédéterminé de sièges, le nombre de sièges dont dispose chaque commune résulte directement de l'application de cette règle.

Si les statuts n'ont pas indiqué expressément que la population à prendre en compte, pour la durée du mandat de l'organe délibérant de l'EPCI, est celle qui est déterminée à la date du renouvellement général des conseils municipaux, l'application de la règle fixée dans les statuts peut conduire à rectifier le nombre de sièges attribués à une commune, dès lors qu'un accroissement de la population de celle-ci, constatée à l'occasion d'un recensement, entraîne son classement dans une strate démographique supérieure.

La mise en conformité des statuts, en ce qui concerne le nombre de sièges, avec la règle statutaire d'attribution des sièges, ne peut être assimilée à une modification du nombre de sièges à la demande de l'organe délibérant ou d'un conseil délibérant d'une commune membre, au sens des dispositions de l'article L. 5211-20-1.

À cet égard, la décision du Conseil d'État du 17 octobre 1990 (n° 82500) permet d'admettre que le préfet par un arrêté modificatif constate la nouvelle composition de l'organe délibérant "telle qu'elle découle des règles posées par les dispositions de la décision institutive qui fixent le nombre des membres de l'organe délibérant de l'EPCI sur la base de règles qui régissent la répartition des sièges entre les communes, répartition qui se fait elle-même en fonction du nombre de leurs habitants", sans qu'il soit besoin d'engager la procédure de modification des statuts avec consultation des communes membres, prévue par l'article L. 5211-20-1.

En revanche une diminution de la population ne peut conduire à restreindre le nombre de sièges détenus par une commune, durant la durée du mandat du conseil municipal, en vertu du principe posé par l'article L. 5211-8, selon lequel le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés, sauf si ce dernier décide de les remplacer.

2. Dans les syndicats mixtes

Les statuts d'un syndicat mixte peuvent prévoir une répartition des sièges entre EPCI et communes fondée sur des critères démographiques, les variations de la population peuvent donc avoir un impact sur le nombre de sièges attribués aux différents membres du syndicat mixte en cours de mandat, sauf disposition contraire des statuts.

Les effets des variations de la population sur le régime indemnitaire et droits sociaux des élus locaux

L'application de nombreuses dispositions du statut des élus locaux est liée à un critère de population, en particulier le régime indemnitaire et les droits sociaux (droit à la suspension du contrat de travail, sécurité sociale, retraite, allocation de fin de mandat). La population de référence utilisée dans ce cadre est celle du dernier recensement.

En l'état actuel des textes, toute évolution de la population constatée par un recensement est par conséquent mécaniquement et immédiatement appliquée aux droits des élus locaux, y compris en cours de mandature.

Ces évolutions peuvent affecter :

- les indemnités des élus : le niveau des indemnités de fonction des maires, des adjoints, des conseillers municipaux, généraux et régionaux, ainsi que le niveau de certaines majorations d'indemnités de fonctions ;
- les droits sociaux et les droits à la formation des élus : la suspension du contrat de travail ; le bénéfice de l'allocation de fin de mandat, d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétence à l'issue du mandat ; l'affiliation au régime général d'assurance maladie et d'assurance vieillesse pour certains exécutifs ; indirectement, le plafond du budget consacré à la formation des élus locaux ;
- les droits d'absence des élus municipaux : le volume du crédit d'heures des élus municipaux, destiné à l'administration de la commune et aux préparations des réunions des instances où ils siègent.

Dans une situation similaire, une circulaire du 28 janvier 2000 retenait le principe du recalcul des indemnités et du maintien des droits d'absence et des droits sociaux.

Les nouvelles modalités de recensement supposent de possibles modifications tous les ans à l'intérieur d'un même mandat.

Parmi les trois solutions envisageables (laisser les variations de population jouer pleinement, figer la situation pendant la durée du mandat, prévoir des mesures de sauvegarde pour les seuls droits d'absence et droits sociaux), le gouvernement a souhaité engager la consultation avec les associations d'élus. Au terme de cette phase les dispositions législatives et réglementaires souhaitables seront mises en œuvre.

Les effets des variations de la population sur la fonction publique territoriale

Le niveau des emplois que les communes ont le droit de créer dépendent de seuils de population. Mais il n'est pas tenu compte des variations de population tant que l'agent concerné est en poste. Les effets des baisses de population sont donc lissés dans le temps.

Ainsi le décret n° 85-1229 du 20 novembre 1985 prévoit le maintien du directeur général des services ou du secrétaire de mairie.

Article 20-1 La situation statutaire et réglementaire d'un fonctionnaire n'est pas affectée par le passage de la collectivité dont il relève d'une catégorie démographique à une catégorie démographique inférieure à la suite d'un recensement général. Lorsqu'une collectivité passe, à la suite d'un recensement général, d'un recensement complémentaire ou d'une décision de surclassement, d'une catégorie démographique à une catégorie démographique supérieure, le fonctionnaire exerçant les fonctions de secrétaire de mairie ou occupant l'un des emplois mentionnés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précité est sur sa demande détaché dans le nouvel emploi ou, lorsque le détachement est impossible, continue sur sa demande à exercer ses fonctions, nonobstant les dispositions particulières à ces emplois.

S'agissant des hausses de population, l'authentification de la hausse se fait avec un délai suffisant pour qu'au moment de la décision budgétaire, il soit considéré que la collectivité dispose de tous les éléments nécessaires à sa décision. Par exemple le franchissement d'un seuil de population à la hausse constaté au 1^{er} janvier 2007 sera authentifié pour prise en compte dans le budget 2010 au plus tôt, ce qui permet à la collectivité de tenir compte d'éventuels aléas dans les évolutions et de s'engager en conséquence.

Les effets des variations de la population sur l'application des normes budgétaires et comptables

À compter de la date de publication des résultats d'un recensement, les communes disposent d'un exercice budgétaire pour se conformer aux dispositions budgétaires et comptables liées à leur appartenance à une strate démographique différente (art. L.2311-4 du CGCT).

Ainsi le franchissement d'un seuil de population constaté dans les derniers jours de 2009 avec effet au 1^{er} janvier 2010 entraîne l'adoption de nouvelles règles pour l'exercice budgétaire 2011, l'année 2010 étant consacrée à la préparation du changement. On conçoit bien qu'il ne serait matériellement pas possible de réaliser ces modifications en quelques jours entre la publication au *Journal officiel* et le 1^{er} janvier.

Pour parer aux conséquences de fluctuations de la population autour d'un seuil avec les changements des normes au rythme annuel qui devraient en découler, une stabilisation sur la durée du mandat est envisagée.