Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'ANNUALISATION DES CHIFFRES DE POPULATION LÉGALE

Nouveaux chiffres de population légale en décembre 2009 : des données mises à jour chaque année pour toutes les communes de France

- **Les populations légales des communes et des circonscriptions administratives sont désormais actualisées chaque année.** Cette annualisation des chiffres garantit une meilleure prise en compte des évolutions démographiques.
- Ainsi, pour la deuxième année consécutive, en décembre 2009, seront publiés au Journal officiel les nouveaux chiffres de population légale des quelque 36 000 communes de France et de toutes les circonscriptions administratives.
- **Ces chiffres, issus des enquêtes annuelles de recensement de 2005 à 2009, entreront en vigueur à partir du 1er janvier 2010. Ces populations remplacent les populations légales publiées fin 2008.**

Qu'est-ce que les populations légales ?

L'Insee a pour mission de calculer et de publier les chiffres de population. Ces chiffres sont authentifiés par décret et publiés au Journal officiel.
Le terme générique de « population légale » regroupe pour chaque commune sa population totale qui se compose de sa population municipale et de sa population comptée à part. Le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population fixe ces différentes catégories de population et leur composition.

- **La population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, ainsi que les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune qui constituent la population hors ménages.
- **La population comptée à part** comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur la commune (par exemple les étudiants majeurs qui sont logés ailleurs pour leurs études).
- **La population totale** est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

La méthode du recensement annuel de la population

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité définit les principes de la rénovation du recensement. Si le recensement reste de la responsabilité de l'État, les enquêtes de recensement sont une compétence partagée de l'État et des communes. **Les communes ont désormais la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. L'Insee organise et contrôle la collecte des informations.**

La méthode distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé par la loi à 10 000 habitants. Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées une fois tous les cinq ans par roulement, tandis que pour les communes de 10 000 habitants ou plus, un échantillon de la population (8 %) est recensé chaque année.

RECENSEMENT DE LA POPULATION

Le calcul des populations légales

- Pour assurer une **égalité de traitement entre les communes**, mais aussi pour garantir **la qualité des populations d'ensembles de communes** (les EPCI ou les départements, par exemple) les chiffres de population légale doivent être relatifs à une même année pour toutes.
- L'année de référence est **l'année médiane** : pour la population légale publiée fin 2009, il s'agit de l'année 2007. Fin 2010, on s'appuiera sur les enquêtes de recensement 2006 à 2010 et l'année de référence sera 2008. Fin 2011, on s'appuiera sur les enquêtes de recensement 2007 à 2011 et l'année de référence sera 2009. Et ainsi de suite.
- Le calcul des populations légales fait intervenir la population des ménages, la population hors ménages et la population comptée à part.
- Le mode de calcul de la population des ménages est différent selon la taille de la commune (plus ou moins de 10 000 habitants). Ceux de la population hors ménages et de la population comptée à part sont identiques quelle que soit la taille de la commune.

Quelques conséquences pratiques

- Les populations légales issues des nouvelles procédures de recensement ont été authentifiées par décret pour prise en compte au 1er janvier 2009. Un nouveau décret fin 2009 fournira une base de calcul actualisée pour le **1er 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.**

Le calendrier de diffusion des populations légales

Les résultats sont restitués sur le site insee.fr gratuitement, en quatre temps :

- **1er temps : fin décembre 2009 - parution des populations légales des communes**

Ces informations seront préalablement transmises par courrier aux maires, préfets (qui transmettent aux présidents des EPCI), présidents de conseils généraux et régionaux avant la parution du décret au Journal officiel et mise en ligne des résultats sur insee.fr.

- **2e temps : 19 janvier 2010 - diffusion d'études et du bilan démographique 2009 et lancement de l'enquête annuelle de recensement 2010.**

■ **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.**

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.

- 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.
- La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 2009 est celle établie en référence au 1er janvier 2006 ; celle qui sera utilisée pour le calcul de la DGF pour 2010 fera référence à l'année 2007 et ainsi de suite.
- 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.

Les mécanismes de lissage

Pour certaines communes, qui avaient réalisé des recensements complémentaires depuis 2006, les chiffres de population pris en compte pour 2009 et pour 2010 peuvent donc être inférieurs 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 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.

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.**

■ **3e temps : mars 2010 - parution des populations des zones politiques de la ville (ZUS, ZFU) par arrêté.**

■ **4e temps : à partir de début juillet 2010, diffusion des résultats statistiques** (caractéristiques des habitants et des logements) sous forme de fiches chiffres clés, de tableaux détaillés, de bases de données téléchargeables aux niveaux communaux et supra-communaux.

Pour en savoir plus : www.insee.fr

2. 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).

• soit des 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 des communes qui, à l'inverse, ont connu **une forte croissance démographique sur la période** et ont pu ainsi réaliser des recensements complémentaires de confirmation en 2006 ou 2007.

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.

- Cas des 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 1er 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.

- **Le principe de la stabilité en cours de mandat continue de faire référence en d'autres matières, notamment électorale.** 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 règlementaires spécifiques doivent être prises.**

RECENSEMENT DE LA POPULATION

PEFC
PEFC/10-31-1316
PROMOUVOIR LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT