



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction générale des
collectivités locales

Département des études
et des statistiques locales

PARIS, le 11 JUIL. 2018

DGCL-DESL/2018

N° 18-024356-D

MD/GC

NOTE

**Pour Monsieur Claude RAYNAL,
Sénateur de Haute-Garonne,
Président de la Commission nationale d'évaluation
du recensement de la population (CNERP)**

OBJET : Eléments sur l'impact d'une clause de non-baisse dans les populations légales.

Lors de la réunion de la CNERP du 5 avril 2018, vous avez abordé la question de la fluctuation des populations légales d'une année sur l'autre, dans les communes de 10 000 habitants et plus. En effet, même pour une commune dont la population légale augmente tendanciellement, on peut avoir des années où la population légale diminue. Cette situation n'est pas très compréhensible pour les communes concernées et il a été demandé d'étudier une solution pour lisser ce type d'évolution ponctuelle.

Lors de la séance du 12 octobre 2017, l'Insee avait présenté des travaux méthodologiques ("Limiter les fluctuations des résultats du recensement - Améliorations réalisées et pistes à venir") ; les travaux cherchaient à utiliser des informations auxiliaires existant pour tous les logements dans la base de sondage, c'est-à-dire des informations issues des sources fiscales (Fideli), pour limiter les fluctuations liées à l'échantillonnage. Ces travaux se poursuivront afin de réduire le biais lié au tirage d'échantillon dans les grandes communes. Ils devront être articulés avec les travaux sur la fin des fichiers de taxe d'habitation.

La présente fiche cherche plutôt à voir s'il est possible, à plus court terme, d'introduire en bout de chaîne une sorte de « clause de non-baisse » dans le cas où la population légale diminue une année alors que la population de la commune est sur une tendance haussière. En particulier, on ne traite pas les cas où la population légale fluctue autour d'une moyenne, mais sans tendance.

Par ailleurs, on se restreint aux communes de plus de 10 000 habitants, car c'est pour ces communes qu'on a des fluctuations liées à l'échantillonnage.



On ne traite pas ici la question de savoir qui devrait assumer une telle correction. La correction pourrait *a priori* être opérée soit dans les populations légales publiées par l'Insee, soit dans la population DGF utilisée par la DGCL pour calculer les dotations. Cependant, **l'Insee ne souhaite pas opérer cette correction** ; en effet, le recensement sert à fournir les populations légales mais également tous les résultats statistiques sur un territoire et il ne lui semble pas pertinent d'introduire des critères autres que statistiques dans la production des résultats du recensement de la population. De son côté, **la DGCL souhaite continuer à utiliser les populations légales authentifiées par l'Insee pour le calcul de la DGF** : introduire une « clause de non baisse » créerait un précédent dangereux qui ouvrirait la voie à d'autres demandes de correction.

Test sur les populations légales 2015

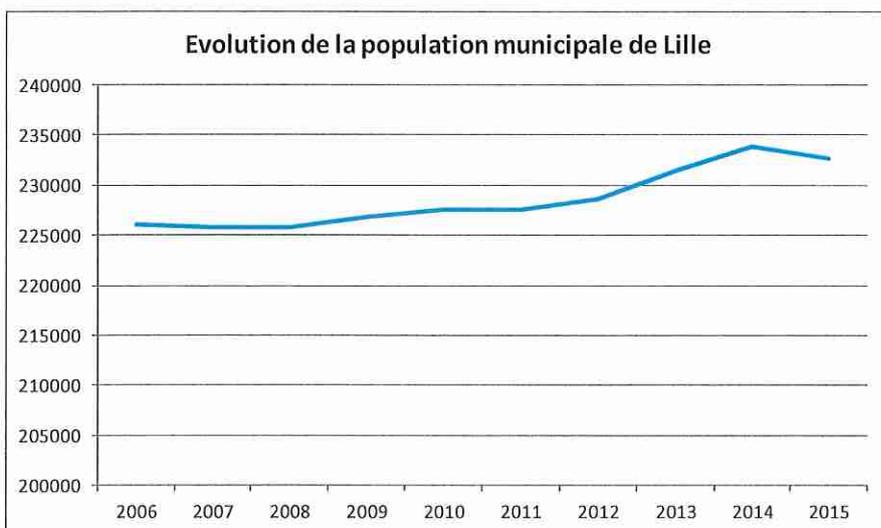
Pour la population légale en date de référence 2015 (population en vigueur en 2018), on teste la règle suivante :

- si la population municipale baisse entre 2014 et 2015
 - mais que le point 2015 reste plus élevé que les populations 2010 à 2013
- alors on considère que la population 2015 reste égale à la population 2014.

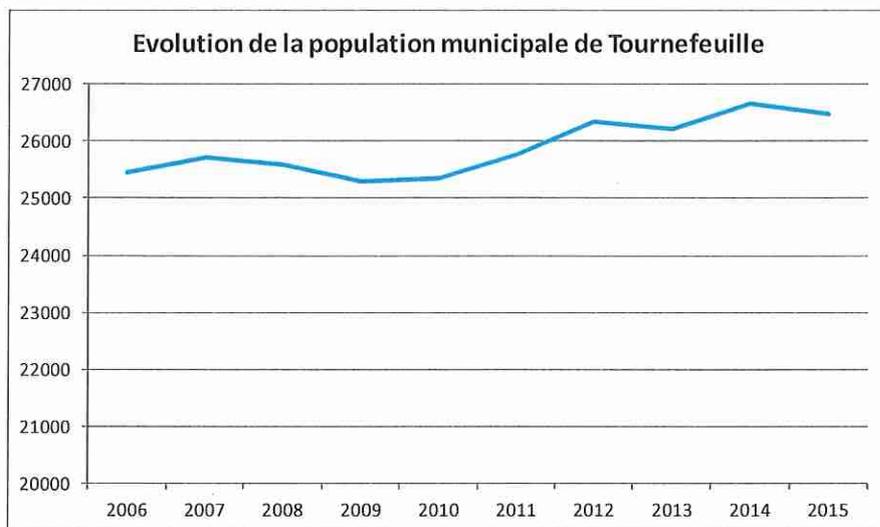
L'idée est que, dans ce cas, la baisse 2015 pourrait être une fluctuation liée au sondage, et donc on peut vouloir la gommer. Une baisse ponctuelle peut cependant refléter l'évolution réelle de la population d'une commune. Ce peut être aussi le premier point d'un changement de tendance.

78 communes de plus de 10 000 habitants seraient concernées par une suspicion de « baisse ponctuelle potentiellement anormale ». Parmi elles :

- 46 communes ont connu une hausse au moins les trois années précédentes (2012, 2013 et 2014). C'est le cas par exemple de Lille, Grenoble, Massy.



- 9 communes dont la population augmente et diminue alternativement depuis (au moins) 4 ans. La commune de Tournefeuille (31557) est dans ce cas : hausse en 2012 (comme en 2010 et 2011), puis baisse en 2013, hausse en 2014, baisse en 2015.

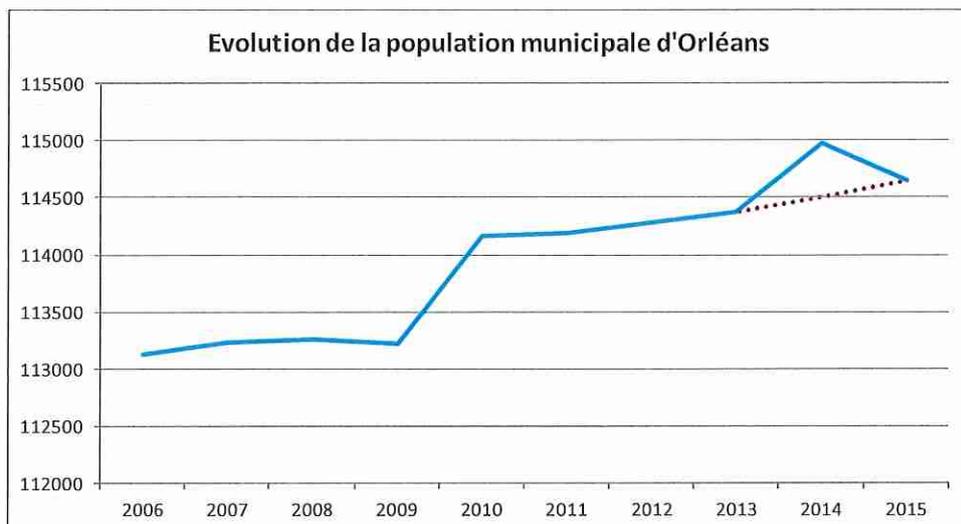


Parmi les autres cas, on a notamment 17 communes (Créteil, Ajaccio, Avignon) dont la population a baissé en 2012 puis augmenté en 2013 et 2014, puis baissé en 2015.

Si on appliquait une « clause de non-baisse » pour ces 78 communes, les corrections seraient globalement d'ampleur limitée : 12 628 habitants pris en compte en plus, représentant 0,45 % de la population de ces communes. La correction dépasserait 1% de la population dans seulement 15 communes. La plus grosse correction, en effectifs, concernerait Lille (1156 habitants, soit 0,50 % de la population) ; c'est la seule correction qui dépasserait 1000 habitants.

Il y a quelques cas gênants où c'est la population 2014 qui semble un peu trop élevée par rapport à la tendance. C'est le cas notamment pour Orléans : la population augmente d'environ 69 habitants par an en moyenne entre 2010 et 2013, mais de 602 habitants en 2014 pour diminuer de 333 habitants en 2015. Dans un tel cas, un lissage amènerait intuitivement plutôt à baisser le chiffre 2014 d'environ 450 habitants (cf. pointillés sur le graphique ci-après). Cela pose plus généralement le problème de la mise en place d'une mesure non symétrique. Ne faudrait-il pas prévoir également une clause de non hausse ? Comment celle-ci pourrait-elle être acceptée par les maires concernés ?

On trouve d'autres cas du même type : Saint-Laurent du Maroni (la population vaut 41 515 en 2013, puis 44 169 en 2014, pour redescendre à 43 600 en 2015), Granville (la population vaut 13 104 en 2013, puis 13 350 en 2014, pour redescendre à 13 175 en 2015)



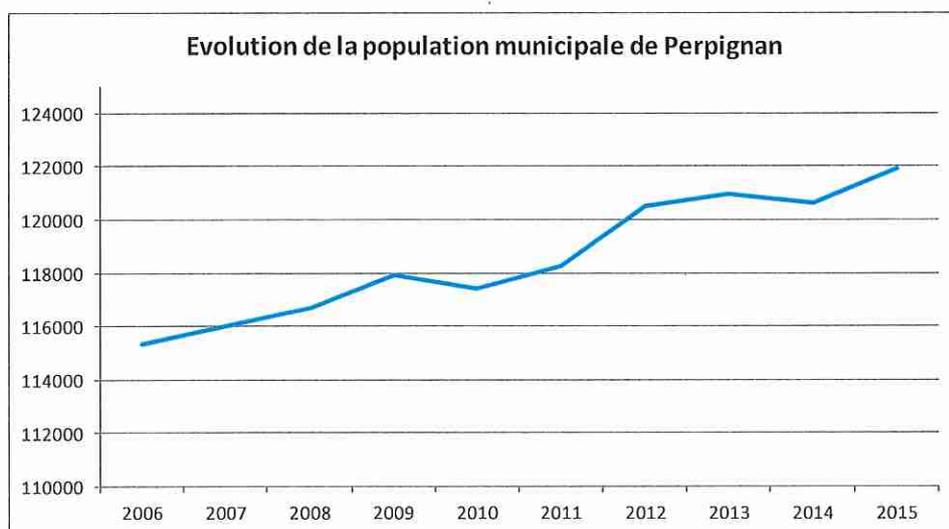
Test sur les populations légales 2014

On peut se demander si une telle correction serait confirmée l'année suivante ; on applique donc la même méthode sur l'année 2014, en fonction du profil 2009-2014, puis on regarde ensuite comment évolue la population en 2015.

On trouve 50 communes remplissant les conditions (population à la baisse en 2014, mais population 2014 supérieure aux populations 2009-2012). Parmi ces communes, 36 étaient en croissance en 2011, 2012 et 2013.

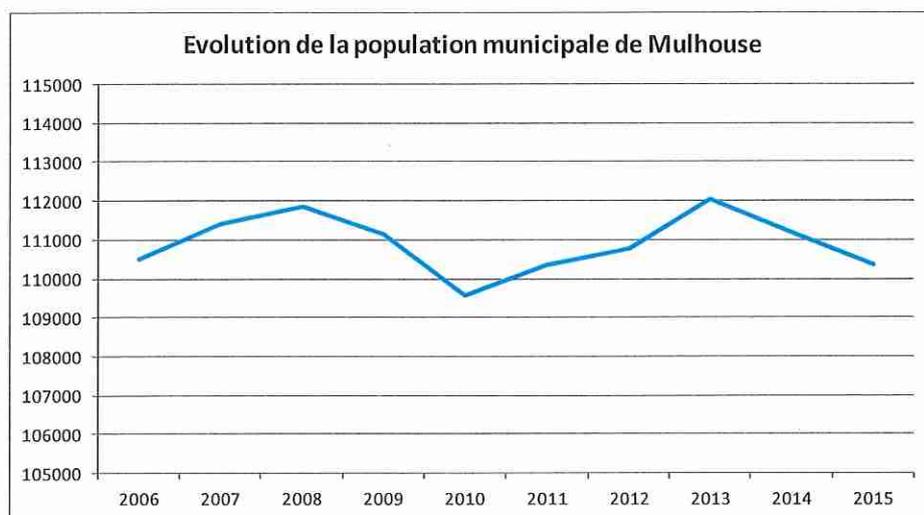
Sur les 50 communes, on a 30 cas, c'est-à-dire 60 % des cas, où la croissance de la population reprend en 2015. Une correction en 2014 aurait donc été acceptable pour ces communes.

Par exemple Perpignan, avec une croissance sur la période 2010-2013, une petite baisse en 2014, mais une nette reprise en 2015. Dans un tel cas, corriger la population 2014 en la laissant au niveau de 2013 aurait donné un profil de population plus intuitif mais qui, pour autant, ne reflète pas nécessairement la réalité (il peut par exemple y avoir des opérations de rénovation urbaine dans certains quartiers expliquant une baisse ponctuelle).

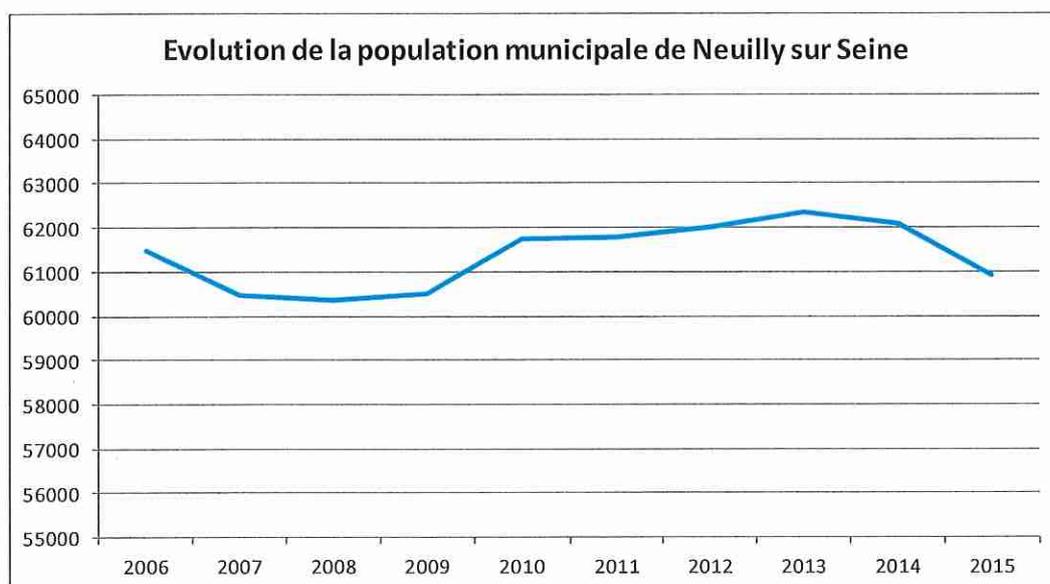


Cependant, sur les 50 cas où la méthode amènerait à corriger la population 2014, on a à l'inverse 20 communes, c'est -à-dire 40 % des cas, qui connaissent en fait une nouvelle baisse en 2015.

C'est le cas notamment de Mulhouse, dont la population croît pendant 3 ans (+825 habitants par an en moyenne entre 2010 et 2013, soit +0,75% par an), mais baisse de 900 personnes en 2014 et à nouveau de 800 personnes en 2015. Dans un tel cas, il semblerait peu légitime de corriger la population 2014... Si les dotations avaient été maintenues en 2014 au niveau de 2013, cela aurait signifié ensuite une baisse plus forte de ces dotations en 2015 prenant en compte deux années de baisse.



C'est le cas également pour Neuilly-sur-Seine, où après 5 années de hausse (+400 habitants par an en moyenne), on a une petite baisse en 2014 (-271 habitants), puis une forte baisse en 2015 (-1165 habitants).



Ces exemples montrent que, même en se restreignant à des communes dont la population a augmenté plusieurs années avant 2014, la diminution de 2014 est parfois confirmée en 2015, et donc qu'une correction n'aurait pas été légitime.

Dans ces deux exemples, le problème ne semble pas concerner des fluctuations d'une année sur l'année, mais plutôt des fluctuations sur une période de quelques années, autour d'une moyenne.

Conclusion

L'idée expertisée dans cette note est celle de ne pas tenir compte, dans certains cas, de l'évolution de la population légale constatée une année donnée. Le cas expertisé est celui d'une baisse ponctuelle de population qui romprait avec une tendance haussière et laisserait penser à un effet de précision de la méthode. Les résultats ci-dessus sur les années 2014 et 2015 montrent que, dans des cas assez nombreux (40 % des cas), la correction qui résulterait d'une clause de non-baisse n'est pas légitime.

La mise en place d'une telle clause poserait d'autres problèmes.

En particulier, on peut s'interroger sur la nécessité de mettre en place en même temps une "**clause de non-hausse**", qui consisterait à ne pas prendre en compte une hausse si elle fait suite à plusieurs années de baisse. Une telle clause de non-hausse paraîtrait indispensable pour des raisons d'égalité devant les charges publiques, mais serait difficile à accepter pour les élus concernés car elle les priverait du bénéfice attendu d'une progression de leur population à la fois sur la dotation forfaitaire (la dotation augmente à raison de la population) comme sur les dotations de péréquation (les indicateurs financiers par habitant sont d'autant moins élevés que la population est importante).

En outre, la mise en place d'une clause de non-baisse seule aboutirait à augmenter de façon systématique la population municipale de la France et poserait sans doute une question de financement en interne à la DGF. En effet, ne pas tenir compte des seules évolutions négatives de population conduirait à augmenter le « coût de la population » financé en interne par écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation de compensation des EPCI. Outre ce coût directement constatable, la mesure ferait peser des coûts indirects sur les autres communes dans la mesure où les communes qui bénéficieraient de cette correction seraient avantagées dans la répartition des dotations de péréquation (par exemple la DSU), les avantages acquis une année donnée étant généralement consolidés pour les exercices suivants.

Une autre difficulté serait de décider qui mettrait en œuvre une telle clause de non-baisse : à ce stade, ni l'Insee ni la DGCL ne souhaitent le faire. Au-delà des questions de principe, le calcul d'une population « corrigée » sur la base des populations des 5 derniers exercices rajouterait une complexité supplémentaire dans le calcul des dotations.

Plus largement, les fluctuations peuvent concerner les évolutions d'une année sur l'autre, mais également celles sur plusieurs années. La meilleure solution semble que l'Insee poursuive les travaux présentés en 2017 afin de réduire le biais lié au tirage d'échantillon dans les grandes communes, travaux qui devront s'articuler avec la suppression des fichiers de taxes d'habitation.

Le chef du département des études
et des statistiques locales



M. DUÉE