ASSEMBLÉE NATIONALE

16ème législature

Dotations de l'Etat aux communes nouvelles de densité intermédiaire

Question écrite n° 3269

Texte de la question

Mme Laetitia Saint-Paul rappelle à M. le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires que, en Maine-et-Loire, la commune de Doué-en-Anjou a été créée par arrêté préfectoral n° DRCL/BSFL/2016 n° 123 en date du 23 septembre 2016, avec date d'effet au 30 décembre 2016. Les modalités financières des communes nouvelles sont alors régies par la loi de finances initiale pour 2016, qui reconduit les incitations financières prévues par la loi n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle. Considérant que la commune de Doué-en-Anjou recensait 11 440 habitants à sa date de création et qu'aucune des 8 communes fondatrices ne faisaient plus de 10 000 habitants, cette incitation financière se traduisait notamment par une exonération de l'effort au redressement des comptes de l'État de 2017 à 2019 et la garantie de perception des montants de dotation forfaitaire, dotation de solidarité et dotation nationale de péréquation. La loi de finances pour 2022 avait dans une première lecture supprimé ces incitations financières. Considérant les conséquences particulièrement préjudiciables de cette décision pour le développement des territoires concernés, un amendement visant « à permettre à certaines communes nouvelles qui ont, du fait de leur fusion, dépassé le seuil de 10 000 habitants et qui peuvent néanmoins être qualifiées de rurales au regard de critères objectifs, d'être éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR), ce qui emporterait alors inéligibilité à la dotation de solidarité urbaine (DSU) », a été adopté et retenu dans l'article 194 de la loi de finances. Il est précisé à l'article L. 2334-22-2 - I : « Par dérogation, peuvent être éligibles aux trois fractions de la dotation de solidarité rurale les communes nouvelles mentionnées à l'article L. 2113-1 créées après la promulgation de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui comptent 10 000 habitants ou plus et qui remplissent les conditions cumulatives suivantes : 1. Aucune des communes anciennes ne comptait, l'année précédant la fusion, 10 000 habitants ou plus ; 2. Elles sont caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques et selon les données disponibles sur le site de cet Institut au 1er janvier de l'année de répartition. Dans le cas où cette donnée n'est pas disponible à l'échelle d'une commune nouvelle, cette dernière est considérée comme peu dense ou très peu dense si l'ensemble des communes anciennes sont, dans les mêmes conditions, considérées comme peu denses ou très peu denses » . Jusqu'en 2020, l'INSEE caractérisait le rural comme l'ensemble des communes n'appartenant pas à une unité urbaine. La nouvelle définition rompt avec cette approche centrée sur la ville. Les territoires ruraux désignent désormais l'ensemble des communes peu denses ou très peu denses d'après la grille communale de densité. Ils réunissent 88 % des communes en France et 33 % de la population en 2017. Cette seule caractéristique de l'espace rural ne permet pas, d'après l'INSEE, d'en appréhender toutes les dimensions. Il faut y associer des critères de type fonctionnel, notamment le degré d'influence d'un pôle d'emploi. Avec cette approche, quatre catégories d'espaces ruraux se dessinent, allant des communes rurales très peu denses, hors influence d'un pôle, aux communes sous forte influence d'un pôle. Cette classification va ainsi de communes où la population stagne à des communes attirant des populations plus jeunes et dont la dynamique dépasse celle des communes urbaines. Cette approche permet de définir statistiquement un *continuum* allant des espaces les plus isolés et peu peuplés jusqu'aux espaces ruraux les plus urbanisés. Dans cette nouvelle classification, la commune de Doué-en-Anjou est considérée non plus comme une commune rurale, mais commune une commune urbaine de densité intermédiaire. Sur les 787 communes nouvelles créées, 36 communes comptent plus de 10 000 habitants, or seule la commune de Doué-en-Anjou est considérée comme une commune de densité intermédiaire dans la strate des communes de plus de 10 000 habitants. Ce nouveau critère, appuyé par une définition peu concordante avec les réalités du territoire, rendrait

donc la commune de Doué-en-Anjou inéligible aux dispositions de l'amendement et entraînerait donc : la perte brutale des dotations de l'État, qui résulte de la loi de finances ; son classement par l'INSEE en commune urbaine de densité intermédiaire, contraire à la réalité du territoire et à toutes les politiques publiques mises en œuvre. Alors que la commune nouvelle a démontré depuis sa création une réelle plus-value sur le territoire, cette double sanction des services de l'État entraînera un arrêt brutal des politiques d'aménagement du territoire dans ces zones rurales, classées aujourd'hui urbaines de densité intermédiaire. En ce sens, elle lui demande si les communes de densité intermédiaire peuvent être réintégrées au dispositif législatif concerné.

Texte de la réponse

Il n'est pas prévu que les communes de densité intermédiaire soient intégrées dans le bénéfice des dispositions de l'article L. 2334-22-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). L'objectif de ce dispositif est de permettre de manière exceptionnelle, pour des communes nouvelles de plus de 10 000 habitants, de continuer à bénéficier de la dotation de solidarité rurale (DSR). Les communes en question doivent donc être rurales au sens de la grille de densité de l'INSEE. Intégrer les communes de densité intermédiaire reviendrait à remettre en cause le dispositif. Pour déterminer l'éligibilité des communes nouvelles de plus de 10 000 habitants, les nombreux indicateurs utilisés par ailleurs pour répartir la DSR de façon juste et objective ne sont plus pertinents sur le périmètre des communes fusionnées. En revanche, la grille de densité désormais utilisée par l'INSEE pour apprécier le caractère rural d'une commune, qui s'appuie sur une méthodologie européenne, est un référentiel pertinent et objectif pour déterminer les charges de ruralité. En effet, il ne se borne pas à classer les communes en fonction de leur densité moyenne de population, mais s'attache également à prendre en compte la présence de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur des surfaces restreintes. Ainsi, plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. La grille de densité de l'INSEE analyse la population au travers d'une grille à sept catégories. Or, 59% de la population de Doué-en-Anjou vit dans la catégorie des « petites villes », ce qui permet de considérer que malgré la présence de zones plus rurales sur le territoire de la commune nouvelle, la population vit essentiellement dans des zones plus denses. La classification en commune de densité intermédiaire apparaît alors pertinente. Par ailleurs, le bénéfice des dispositions de l'article L. 2334-22-2 du CGCT entraîne l'inéligibilité à la DSU. Or la commune de Doué-en-Anjou, caractérisée par l'INSEE comme une commune de densité intermédiaire et n'étant donc pas éligible à ces dispositions, reste potentiellement éligible à la DSU, au titre de laquelle elle a perçu des attributions en 2022. Doué-en-Anjou a par ailleurs bénéficié du « pacte de stabilité » des communes nouvelles et a perçu à ce titre, de 2020 à 2022, un montant de DSR au moins équivalent à celui perçu en 2019, tout en étant par ailleurs éligible à la DSU de droit commun. Enfin, la commune de Doué-en-Anjou bénéficie depuis trois ans d'un montant de DGF par habitant sensiblement supérieur à celui constaté pour les autres communes et deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Ce montant s'élevait en 2022 à 344 € par habitant, la moyenne nationale étant pour cette même année de 165 € par habitant.

Données clés

Auteur : Mme Laetitia Saint-Paul
Circonscription : Maine-et-Loire (4e circonscription) - Renaissance
Type de question : Question écrite
Numéro de la question : 3269
Rubrique : Communes
Ministère interrogé : Transition écologique et cohésion des territoires
Ministère attributaire : Collectivités territoriales et ruralité

Date(s) clée(s)

Question publiée au JO le : 22 novembre 2022, page 5541
Réponse publiée au JO le : 22 août 2023, page 7649