

**Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)
Compte-rendu de la réunion du 12 octobre 2017**

Président : Monsieur Claude RAYNAL (Sénateur de Haute-Garonne)

Rapporteurs : Monsieur Pierre BERTINOTTI (Contrôle général économique et financier)
Monsieur Michel DUÉE (Direction générale des collectivités locales)

Rappel de l'ordre du jour

- 1. Approbation du compte-rendu de la réunion du 26 avril 2017**
- 2. Suivi des demandes des communes : point d'avancement des réflexions sur les propositions faites à la réunion précédente**
- 3. Validation du rapport du groupe de travail RILRorcal**
- 4. Information sur les conséquences de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 sur la mesure des personnes « rattachées administratives »**
- 5. Préparation de la collecte 2018**
- 6. Points divers**

Document(s) présenté(s) – En ligne sur www.cnis.fr

- Suivi des demandes de communes - Insee
- Rapport du groupe de travail RIL-Rorcal – Marie-Hélène Bouldard
- Suites du rapport du groupe de travail RIL-Rorcal - Insee
- Rattachés administratifs : Ordres de grandeur et disparition probable au sein des populations légales - Insee

Liste des participants

Mohamed AMINE – Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Catherine BELLER – Secrétariat Cnis
Marie-Hélène BOULIDARD – Personnalité qualifiée
Marie-Hélène COUSIN – Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)
Benoît DE LAPASSE – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Michel DUÉE – Rapporteur
Lionel ESPINASSE – Insee
Guillaume ESTIENNE – Association des maires d'Île-de-France (AMIDF)
Wilfrid FAUCHER – Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)
Philippe LOUCHART – Personnalité qualifiée
Judith MWENDO – Association des maires de France (AMF)
Claude RAYNAL – Président de la Commission
Valérie ROUX – Insee
Marion SELZ – Personnalité qualifiée
Frédéric TALLET – Insee
Mélanie TRAN LE TAM – Ministère chargé des outre-mer

Absents excusés

Brigitte BACCAINI – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Pierre BERTINOTTI – Rapporteur
Geneviève CERF-CASAU – Association des maires de France (AMF)
Guy CLUA – Association des maires ruraux de France (AMRF)
Olivier CREPIN – Assemblée des communautés de France (AdCF)
Claire DELPECH – Assemblée des communautés de France (AdCF)
Gérard-François DUMONT – Personnalité qualifiée
Marc FRANCINA – Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)
Louis GUEDON – Association nationale des élus du littoral (Anel)
André LAIGNEL – Association des maires de France (AMF)
Christophe LEFORT – Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)
Gilbert MEYER – Association des Villes de France
Corinne MINOT – Ministère chargé des outre-mer
Philippe RIO – Association des maires de Ville et Banlieue
Magda TOMASINI – Vice-présidente

En ouverture de la séance, le président M. Claude RAYNAL présente Mme Valérie ROUX, ancienne directrice régionale de l'Insee à la Réunion-Mayotte, qui succède à Mme Caroline ESCAPA à la tête du département de la démographie de l'Insee.

1. Validation du compte-rendu de la réunion du 26 avril 2017

Moyennant une demande de modification de Mme Marianne SELZ, concernant son intervention sur le droit d'option, le compte-rendu est adopté à l'unanimité.

2. Suivi des demandes des communes : point d'avancement des réflexions sur les propositions faites à la réunion précédente

2.1 Droit d'option

En introduction, Mme Valérie ROUX rappelle que la méthode actuelle de recensement annuel par sondage a été mise en place pour garantir la fraîcheur des données. Les autres pays de l'Union européenne s'appuient de plus en plus sur des données administratives, notamment dans les pays à registre, car les taux de réponses au recensement diminuent (cas de l'Allemagne), mais aussi pour des raisons budgétaires. Outre son coût élevé, les recensements exhaustifs nécessitent le recrutement ponctuel de nombreux agents recenseurs, ce qui peut poser des problèmes de collecte terrain plus importants que la petite incertitude liée au sondage dans le recensement actuel. Par ailleurs, il est rappelé que les résultats actuels du recensement dans les communes de plus de 10 000 habitants sont calés sur une source exhaustive, le répertoire d'immeuble localisé (RIL). Ce répertoire est mis à jour en partenariat entre l'Insee et les communes et constitue ainsi pour les communes un outil fiable pour vérifier et garantir la qualité des chiffres de population légale.

M. Lionel ESPINASSE présente les conditions nécessaires et les conséquences de la mise en oeuvre d'un droit d'option pour les communes de plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire la possibilité pour les communes de choisir entre un recensement exhaustif et le recensement annuel actuel. Plusieurs communes avaient déjà demandé la mise en place d'un tel droit d'option, et cette demande a été présentée formellement par l'Association des maires de France (AMF) lors de la réunion de la Cnerp du 26 avril 2017.

Il convient tout d'abord de rappeler que la mise en place d'un droit d'option nécessiterait de modifier la loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité et le décret en Conseil d'État n°2003-485 du 5 juin 2003, qui encadrent la réalisation du recensement. Par ailleurs, pour maintenir l'égalité de traitement des communes, les populations légales devraient continuer à être actualisées annuellement, avec la même date de référence (les populations légales en vigueur l'année N correspondent à la situation en N-3). Pour cette raison, une fois la loi modifiée, il subsisterait un délai de quatre ans entre la prise de décision par la commune de choisir un recensement exhaustif et sa traduction dans la population légale (un an de préparation de l'enquête et trois ans de décalage comme pour les autres communes).

Deux scénarios sont présentés : une collecte exhaustive tous les cinq ans sans enquête pendant les quatre années intermédiaires (c'est-à-dire comme pour les communes de moins de 10 000 habitants) et une collecte exhaustive une année donnée, puis reprise dès l'année suivante des enquêtes sur échantillon. Le second scénario est évidemment le plus coûteux (coût multiplié par trois en cinq ans au lieu de deux pour le premier scénario) ; mais dans les deux cas se pose la question de la prise en charge de ce surcoût. Le premier scénario pose en revanche un problème de réversibilité du choix. Si une commune réalise une enquête exhaustive en 2018 (par exemple), puis aucune collecte de 2019 à 2022, il est ensuite nécessaire de faire les collectes par sondage (8 %) de 2023 à 2027 avant de pouvoir à nouveau produire des populations légales dans le système actuel : les résultats statistiques pour la commune (structures par âge etc) ne seraient donc pas actualisées pendant neuf ans, ce qui poserait également des problèmes pour l'actualisation de ces données pour le niveau départemental et régional.

Mme Marion SELZ se dit convaincue que la mise en place d'un droit d'option poserait trop de problèmes, et que ce n'est donc pas souhaitable. Elle recommande que l'Insee renforce sa communication auprès des communes sur la qualité des résultats du recensement.

Mme Judith MWENDO prend note des arguments de l'Insee, qui seront analysés par l'AMF. Elle rappelle que, pour l'AMF, le système actuel de recensement pose des problèmes, y compris pour les communes de moins de 10 000 habitants, en raison du décalage de trois ans entre les populations légales et l'année de référence des populations.

M. Guillaume ESTIENNE confirme qu'il y a un problème lié au décalage entre la date de référence de populations légales et la politique des communes en matière de construction de logements.

En conclusion de cette partie, M. Claude RAYNAL indique que, si le problème est le décalage de trois ans, la question de la collecte exhaustive plutôt que par sondage tombe. Un autre argument fort contre le droit d'option est la quasi irréversibilité de la décision.

2.2 Estimations précoces de population

M. Frédéric TALLET présente les estimations précoces de population communale que l'Insee pourrait être en mesure de produire. En effet, Eurostat va demander qu'après 2021, les états membres fournissent avant la fin d'année N les populations communales au 1^{er} janvier de l'année N. Dans la situation actuelle, les populations légales millésimées N sont diffusées en fin d'année N+2, et sont basées sur les résultats des collectes de N-2 à N+2. L'Insee ne remet pas en cause le calendrier de diffusion des populations légales, ni le calendrier de diffusion des résultats statistiques, mais pourrait fournir des estimations précoces (fin d'année N+1) et très précoces (fin d'année N) du nombre d'habitants de chaque contour administratif.

Les estimations très précoces seraient les plus fragiles car il y a moins d'information disponible ; en particulier, on ne dispose pas des informations issues de la taxe d'habitation de l'année N pour réaliser les estimations très précoces dans les communes de moins de 10 000 habitants, ce qui nécessiterait de faire une hypothèse de prolongement tendanciel. En revanche, dans les estimations précoces pour les communes de moins de 10 000 habitants, seules 1/5^e des communes verraient leurs populations révisées.

D'après les simulations effectuées, les estimations sont cependant acceptables pour la grande majorité des communes. C'est dans les communes les plus petites que les estimations très précoces présentent l'incertitude la plus grande en proportion (mais pour des effectifs limités). Cela reste donc des estimations avancées, mais leur qualité est suffisante pour un usage statistique et permettrait, notamment, d'améliorer la qualité des estimations départementales et régionales de population réalisées tous les ans servant au bilan démographique que propose l'Insee chaque année en janvier.

La question se pose alors de l'utilisation ou non de ces estimations pour le calcul des dotations, et notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF). M. Michel DUÉE indique que, pour la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la répartition des dotations ne peut se faire que sur la base des populations légales définitives. Si la répartition se basait sur des estimations, toutes les communes pour lesquelles l'estimation s'avérerait inférieure à la population légale seraient fondées à contester leurs dotations.

Selon M. Claude RAYNAL, il faut continuer à se baser sur les populations légales définitives tant que la DGF est une enveloppe figée ; si un jour l'enveloppe de la DGF se remet à augmenter, utiliser des estimations sera peut-être plus envisageable.

Mme Marie-Hélène BOULIDARD avance l'idée, pour les grandes communes, de raccourcir le délai de recensement des nouvelles constructions, par exemple dans les trois ans suivants l'achèvement au lieu de cinq ans actuellement ; cela pourrait augmenter le nombre d'habitants par logement dans la commune si la production de logements neufs attire des ménages-familles et pourrait ainsi rassurer des maires qui ont le sentiment que leur effort de construction n'est pas « récompensé ». Car c'est avant tout un sentiment de retard dans la prise en compte de l'évolution démographique qui anime les contestations. M. Frédéric TALLET indique que le délai de cinq ans pour recenser les nouvelles constructions correspond à la nécessité de les répartir dans les cinq groupes de rotation. Si on ramenait le délai à trois ans, cela dégraderait la qualité de la répartition des adresses entre les groupes de rotation. Par ailleurs, il faut garder en tête que les logements neufs peuvent être inoccupés la première année. Mme Valérie ROUX précise qu'enquêter les nouvelles constructions permet d'augmenter le nombre d'habitants par logement dans la commune que si la taille moyenne des ménages est plus grande dans les nouveaux logements que dans le reste de la commune.

M. Philippe LOUCHARTE indique qu'il y a parfois un sentiment de décalage entre les résultats du recensement qui se réfère à la situation il y a trois ans et la situation actuelle. Il existe des communes dont la population augmente fortement et il pense que, dans ce cas, il faudrait prendre en compte de façon anticipée la croissance de la population dans la DGF, sans attendre l'augmentation liée aux populations légales. Mme Valérie ROUX signale que cela revient à une des conclusions faites en 2012 (mise en place d'un dispositif spécifique pour gérer les communes en très forte croissance) ; elle considère que les communes concernées pourraient être identifiées avec le répertoire d'immeubles localisés (RIL). M. Claude RAYNAL indique qu'on pourrait effectivement étudier un tel dispositif, qui serait une enveloppe prise sur la DGF ; il s'agirait d'une sorte de prime à la construction, comme cela existait avec l'aide aux maires bâtisseurs. Cependant, il conviendrait d'objectiver le sujet : quelles communes seraient concernées ? quel serait leur profil (notamment répartition entre Île-de-France / province / DOM) ? quel pourrait être le montant d'une telle enveloppe ? Il suggère que la question soit étudiée dans le cadre du Comité des finances locales.

2.3 Traitement de la non-enquête des ménages

M. Frédéric TALLET présente le traitement de la non-enquête des ménages (en cas de refus, absence de longue durée, impossibilité de joindre les occupants du logement). Les logements non enquêtés font l'objet d'une « feuille de logement non enquêté » (FLNE). Si l'agent recenseur peut récupérer de l'information sur le fait que le logement est une résidence principale et sur son nombre d'habitants, il l'indique sur la FLNE. Dans le cas contraire, le nombre d'habitants est imputé, au niveau de la taille moyenne des logements non enquêtés pour lesquels on dispose de l'information sur leur nombre d'occupant (soit un chiffre un peu inférieur au nombre moyen de personnes de l'ensemble des logements). L'impact des FLNE sur les populations légales est très limité : plus de 95 % des grandes communes conserveraient la même population municipale à +/- 0,2 % près si on changeait la méthode d'imputation.

2.4 Travaux pour limiter les fluctuations annuelles des résultats du recensement

M. Frédéric TALLET présente également les travaux méthodologiques visant à limiter les fluctuations annuelles des résultats du recensement. Certaines améliorations ont déjà été mises en œuvre. Tout d'abord, des strates spécifiques ont été mises en place depuis le recensement de population 2014 pour les résidences hôtelières et les campings, ce qui a permis de réduire de moitié la variabilité des populations légales dans les communes touristiques. Par ailleurs, le poids des adresses « impactantes » (adresses pour lesquelles la population moyenne de l'adresse est très différente du reste de la commune, hors grandes adresses) a été limité.

Une autre piste est étudiée : lorsque certaines caractéristiques (année de construction, superficie, nombre de pièces, âge de la personne de référence...) s'avèrent différentes entre, d'une part, les adresses effectivement enquêtées et, d'autre part, l'ensemble des adresses de la commune, on pourrait redresser les résultats (par post-stratification) pour corriger cet écart. Le gain sur la variabilité des séries n'est pas encore connu.

M. Philippe LOUCHARTE indique que l'information sur l'âge dans les fichiers fiscaux est sujette à caution, notamment pour les jeunes, et qu'il n'est peut-être pas prudent d'utiliser cette information. M. Frédéric TALLET précise cependant qu'il n'est pas nécessaire que l'information auxiliaire utilisée soit parfaite : il suffit qu'elle soit suffisamment corrélée avec le nombre d'habitants dans le logement.

3. Validation du rapport du groupe de travail RIL-Rorcal

Mme Marie-Hélène BOULIDARD rappelle que le rapport du groupe de travail sur la gestion du RIL avec RORCAL avait été présenté lors de la précédente réunion de la Cnerp (26 avril 2017). Par la suite, dans la version finale du rapport, les recommandations du groupe ont été hiérarchisées. Elles peuvent se traduire selon trois leviers d'action : le cadre réglementaire, la communication et les aspects techniques. Mme Marie-Hélène BOULIDARD rappelle également qu'une part importante des recommandations a déjà été mise en œuvre au moins partiellement, et qu'une autre partie sera mise en œuvre dès 2018.

Mme Valérie ROUX présente les suites que l'Insee va donner à ces recommandations. En premier lieu, le décret de 2003 pourrait être revu afin de mieux distinguer les travaux relatifs au RIL et la répartition des rôles entre l'Insee et les communes. Concernant la fourniture d'une carte officielle aux correspondants RIL (CORRIL), l'Insee n'est toutefois pas sûr que ce soit utile puisque les CORRIL sont déjà des agents de la commune (contrairement aux agents recenseurs qui peuvent être employés ponctuellement). En second lieu, l'Insee veillera au bon déroulement des processus d'information et de formation des acteurs en commune. L'Insee est également d'accord avec le principe d'une communication séparée de la Cnerp ; cela pourrait se traduire à court terme par un mailing électronique du président de la Cnerp à destination des présidents des associations départementales de maires. Enfin, sur les aspects techniques, des améliorations de l'ergonomie de Rorcal pourront être apportées, mais une recommandation ne pourra pas être mise en œuvre : c'est l'interopérabilité RORCAL/OMER, car OMER et RORCAL n'ont pas été conçus pour cela.

M. Claude RAYNAL propose que les membres du groupe de travail étudient les suites que l'Insee propose de donner à leurs recommandations, et qu'un point soit fait lors de la prochaine réunion, si nécessaire.

Mme Marie-Hélène BOULIDARD insiste sur la première recommandation, qui porte sur la coresponsabilité communes-Insee concernant le RIL ; elle considère que c'est un point important pour que toutes les communes prennent réellement conscience de l'importance du RIL. En revanche, M. Guillaume ESTIENNE n'est pas favorable à cette notion de coresponsabilité car il craint que cela se traduise par des charges supplémentaires. Mme Valérie ROUX indique qu'il pourrait être répondu à cette première recommandation à l'occasion de la réécriture du décret sur le recensement (cf. infra les échanges concernant les personnes « rattachées administratives ») ; selon elle, cela ne se traduira pas par des charges supplémentaires car les communes participent déjà à la gestion du RIL.

M. Philippe LOUCHART considère qu'il faut développer les usages du RIL au-delà du recensement. Le RIL pourrait, par exemple, être utilisé pour déterminer les populations soumises à risque d'inondation. Il suggère qu'on étudie la mise à disposition du RIL en open data ; cela irait au-delà de la préconisation du rapport, qui concernait des utilisations via des conventionnements. Il rappelle également que les opérations de recensement peuvent être confiées à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ce qui couvre également la gestion du RIL. Mme Valérie ROUX répond que les communes peuvent déjà utiliser le RIL pour d'autres usages que le recensement, et que c'est également possible pour les acteurs publics moyennant une somme très modique. Il faut cependant être attentif aux utilisations du RIL en évolution, qui supposent que les RIL soient à qualité constante (une amélioration de la qualité du RIL sur une commune ne doit pas être interprétée comme une évolution de la situation réelle). Concernant le transfert de la gestion du RIL à l'EPCI, les maires sont globalement jusqu'à présent très réticents.

Concernant l'alimentation de la base d'adresses nationale (BAN) par le RIL, M. Wilfrid FAUCHER indique que c'est une manière fiable d'alimenter la BAN car les maires nomment les voies et donnent les numéros des adresses, et que cette alimentation évite que les maires fassent le travail deux fois. Wilfrid FAUCHER demande que des éclairages soient apportés pour les créations de voies et d'adresses, car dans ce cycle vertueux envisagé, il n'est pour le moment question que des mises à jour d'adresses. Wilfrid FAUCHER émet le vœu que le dessin du RIL soit pérenne et qu'il n'évolue pas de manière trop importante (à l'image du modèle de donnée du cadastre par exemple).

4. Information sur les conséquences de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 sur la mesure des personnes « rattachées administratives »

La notion de « rattachés administratifs » provient de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. Conformément au IV du décret n°2003-485, les rattachés administratifs font partie de la population comptée à part de la commune où ils sont enregistrés. Par ailleurs, ces personnes sont aussi comptabilisées dans la population municipale de la commune où ils se trouvent au moment de l'enquête. Il s'agit pour l'essentiel de forains ; les bateliers forment une catégorie différente.

La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 abroge les dispositions concernant les personnes « rattachées administratives » qui ne sont donc plus enregistrées en préfecture ; il conviendra donc de supprimer, dans le décret définissant les populations légales, la référence à cette population. Les rattachés administratifs continueront d'être recensés dans les populations municipales, comme précédemment, mais ils ne seront plus comptabilisés (en double-compte) dans la population comptée à part.

L'impact sera faible sur l'ensemble de la France (120 000 personnes, soit 0,18 % de la population totale et 8 % de la population comptée à part) mais peut être important pour certaines communes. Il est donc proposé que cet impact sur les populations légales soit lissé sur trois ans.

5. Préparation de la collecte 2018

M. Lionel ESPINASSE rappelle que la nouvelle feuille de logement permettant de mieux connaître la structure des familles (familles recomposées, enfants en garde alternée) sera introduite dans le questionnaire lors de la collecte de recensement de 2018 (conformément à ce qui avait été présenté lors de la réunion de la Cnerp d'avril 2017).

Par ailleurs, une expérimentation sera menée concernant la collecte par Internet. Aujourd'hui, la collecte par Internet nécessite encore une première visite par l'agent recenseur ; l'expérimentation consistera à déposer un document dans la boîte aux lettres à la place de cette première visite, ce qui permettrait de réduire la charge pour l'agent recenseur. L'expérimentation sera menée sur une dizaine de communes.

6. Points divers

Mme Valérie ROUX rappelle que La Poste souhaiterait une modification de la loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité pour que les enquêtes de recensement puissent être réalisées non seulement par des agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés par eux à cette fin, mais aussi par des organismes publics ayant des agents assermentés, pour que les facteurs puissent faire le recensement. La Poste avait soutenu une telle modification via le projet de loi « droit à l'erreur », mais la disposition a été considérée comme un cavalier. Si cette modification voit le jour, il faudra s'interroger sur la mise en œuvre pratique, avec notamment la question du prix auquel La Poste pourrait proposer cette prestation aux communes. M. Claude RAYNAL considère qu'il faut regarder cette proposition de façon ouverte, sous réserve que cela soit techniquement possible.

La prochaine réunion se tiendra le jeudi 5 avril 2018 matin.