

Madame la Présidente de l'Association départementale des maires
Monsieur le Président de l'Association départementale des maires

Pour rediffusions aux maires des communes adhérentes

Objet : recensement de la population

Madame la Présidente, Monsieur le Président,

La commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) est une instance d'évaluation constituée au sein du Conseil national de l'information statistique (Cnis). Elle a été instituée avec le double objectif d'évaluer le dispositif mis en place par l'Insee pour assurer l'organisation de la collecte des informations du recensement de la population et son contrôle ; d'évaluer les dispositions adoptées par les communes pour assurer la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement.

Je souhaite par ce courrier vous informer des trois derniers travaux de la Commission et vous solliciter pour retransmettre ces informations aux maires de votre association. Le premier sujet concerne toutes les communes et est relatif à la date de référence des populations légales (1^{er} janvier N-3 pour les populations légales en vigueur au 1^{er} janvier N).

Les deux autres sujets concernent les communes de plus de 10 000 habitants et portent sur la collaboration entre l'Insee et les communes pour la constitution des répertoires d'immeubles localisés (RIL), ainsi que sur les possibilités de réaliser dans ces communes une enquête de recensement exhaustive en lieu et place des enquêtes par sondage.

La date de référence des populations légales

Afin de garantir l'égalité de traitement entre les communes, la date de référence de la population est identique pour toutes les communes de France, même si celles-ci ne sont pas toutes recensées la même année. Cette date de référence unique est l'année du milieu du cycle des cinq dernières enquêtes de recensement couvrant l'ensemble des communes, soit la situation effective trois ans avant l'entrée en vigueur légale. Ainsi, la population légale du 1^{er} janvier 2018 aura comme date de référence le 1^{er} janvier 2015.

Ce délai de trois ans et ses conséquences sur le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) interpellent certaines communes en croissance démographique dans lesquelles les besoins de la population augmentent avant leur prise en compte dans les dotations financières de l'État. La Cnerp a ainsi examiné avec l'Insee quelles pourraient être les possibilités de réduction de ce délai.

L'Insee est en mesure de calculer des estimations de population plus précoces (allant jusqu'au 1^{er} janvier N-1). Toutefois, ces estimations seraient fondées sur des hypothèses qui leur confèrent un caractère provisoire au regard des résultats actuellement diffusés. Elles pourraient être mises à disposition des autorités mais ne peuvent pas remplacer les populations légales existantes, car elles seraient moins fiables. Les simulations réalisées montrent ainsi que pour beaucoup de communes, l'estimation provisoire est très proche de la population légale définitive mais certaines communes pourraient connaître une estimation provisoire significativement différente, supérieure comme inférieure à la population légale finalement calculée.

La Cnerp considère ainsi que les risques liés à l'incertitude de ces estimations précoces sont trop grands et ne préconise pas leur généralisation. En revanche, la Cnerp émet le souhait que soit étudié par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) la possibilité de mettre en place un dispositif de dotation spécifique pour les communes en forte croissance démographique.

La collaboration entre l'Insee et les communes pour la constitution des RIL

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le RIL est constitué de l'ensemble des logements de la commune. C'est une base de données exhaustive sur laquelle s'appuie le calcul des populations légales (en complément des enquêtes de recensement). Sa mise à jour en continu en partenariat entre l'Insee et les communes est ainsi la garantie de la qualité du calcul des populations.

Afin d'accompagner la mise en place du nouvel outil Rorcal qui améliore les conditions du travail collaboratif entre l'Insee et les communes sur la validation des RIL, un groupe de travail de la Cnerp a proposé quelques pistes pour profiter au mieux de cette nouveauté.

Ces propositions sont de trois ordres : réglementaire, pour mieux prendre en compte et officialiser le partenariat Insee/communes sur le RIL en modifiant le décret n°2003-485 du 5 juin 2003 qui organise le recensement ; techniques, avec des améliorations de l'outil informatique ; et de communication, pour offrir une meilleure visibilité à ces travaux essentiels. La plupart de ces actions seront menées par l'Insee.

En particulier, je tiens à sensibiliser les maires sur le rôle majeur tenu par le RIL pour les opérations de collecte mais aussi pour le calcul de leurs populations légales. Pour avoir un RIL de qualité, il est important qu'ils aient une gestion attentive et rigoureuse des permis de construire de leur commune et qu'ils exercent effectivement leur mission de vérification et de validation du RIL, si nécessaire en menant des contrôles sur le terrain. Le RIL est un outil transversal commun entre l'Insee et les communes et sa qualité dépend aussi souvent de la fluidité des échanges entre les différents services municipaux concernés. C'est aussi un outil qui peut servir pour d'autres usages, par exemple calculer des nombres de logements exposés à différents risques (bruit, inondations,...) ou analyser les évolutions du bâti sur la commune.

Vous trouverez ce rapport sur le site du Cnis et en annexe de cette lettre.

La possibilité de réaliser une enquête exhaustive au lieu d'une enquête par sondage dans les communes de plus de 10 000 habitants

Cette demande a été exprimée par l'Association des maires de France et répond aux interrogations naturelles qui sont émises autour de la fiabilité des enquêtes par sondage. Différents scénarios ont été étudiés par l'Insee et présentés à la Cnerp. La mise en place de tels scénarios nécessiterait au préalable de revoir la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Toujours pour les mêmes raisons d'égalité de traitement des communes, il apparaît que les communes qui réaliseraient une enquête exhaustive n'en verraient les résultats dans les calculs de population légale qu'au bout de trois ans. Si l'on ajoute le temps de préparation de cette enquête, plus lourde que celle actuellement réalisée, le délai entre la prise de décision de réalisation d'une telle enquête et son effet sur les populations légales passerait à quatre ans.

Par ailleurs, la population légale continuerait de devoir être actualisée tous les ans, comme dans l'ensemble des communes. Un dispositif d'estimation de population pour les années postérieures à l'enquête exhaustive resterait ainsi nécessaire. Ce serait aussi un choix qui engagerait la commune pour de nombreuses années et les possibilités de retour à la situation antérieure ne pourraient pas être immédiates.

Selon les scénarios, le coût serait multiplié par deux ou par trois sur l'ensemble du cycle de cinq ans. Sa prise en charge reste une question difficile dans le contexte général que nous connaissons pour les finances publiques, de l'État comme des collectivités locales. Outre le coût financier, la mise en place d'une enquête exhaustive représenterait une importante charge d'organisation pour les communes comme pour l'Insee et présenterait un risque de biais de collecte en cas de non atteinte de l'exhaustivité.

Parallèlement, le gain en fiabilité statistique n'est pas garanti dans un contexte où il est désormais difficile de mobiliser l'ensemble de nos concitoyens pour obtenir une exhaustivité réelle de l'enquête. Les résultats des enquêtes actuelles, adossés au RIL et fondés sur un échantillon de 40 % de la population bénéficient d'une

forte précision et les communes bénéficient, avec leur implication dans la mise à jour du RIL, d'un levier d'action pour les sécuriser.

Au final, les avantages qui pourraient être apportés par une enquête exhaustive paraissent faibles au regard des inconvénients et la Cnerp ne recommande pas une telle évolution. Une prise en compte plus rapide de la situation des communes en forte croissance pour les calculs de dotation semble une voie d'amélioration plus pertinente.

Vous pourrez trouver le détail des travaux présentés ici sur le site www.cnis.fr à la rubrique Cnerp.

En vous remerciant de l'attention que vous pourrez porter au recensement de la population, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président de la Cnerp
Sénateur de la Haute-Garonne



Claude Raynal