

**Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)  
Compte-rendu de la réunion du 26 avril 2017**

Président : Monsieur Claude RAYNAL (Sénateur de la 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**

**Hommage à Monsieur Jean-Claude Frécon**

- 1. Validation du compte rendu de la réunion du 17 novembre 2016**
- 2. Bilan de la collecte 2017**
- 3. Contestations des communes**
- 4. Évolution du questionnaire**
- 5. Point d'avancement sur le rapport du groupe de travail RILRorcal**
- 6. Points divers**
  - 6.1 Recensement à Mayotte**
  - 6.2 Décrets modificatifs**

**Document(s) présenté(s)**

Enquête de recensement 2017 – bilan de la collecte- Insee- Diaporama

Projet de refonte de la feuille de logement et de l'analyse ménage-famille – Insee- Diaporama

## Liste des participants

Mohamed AMINE – Observatoire de la fonction publique territoriale  
Catherine BELLER – Secrétariat Cnis  
Pierre BERTINOTTI – Rapporteur de la commission  
Marie-Hélène BOULIDARD – Personnalité qualifiée  
Guy CLUA – Association des maires ruraux de France (AMRF)  
Marie-Hélène COUSIN – Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)  
Olivier CREPIN – Assemblée des communautés de France (ADCF)  
Benoît DE LAPASSE – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
Michel DUÉE – Rapporteur de la commission  
Caroline ESCAPA – Insee  
Lionel ESPINASSE – Insee  
Guillaume ESTIENNE – Association des maires d'Île-de-France (AMIDF)  
Louis GUÉDON – Association nationale des élus du littoral (Anel)  
André LAIGNEL – Association des maires de France (AMF)  
Philippe LOUCHART – Personnalité qualifiée  
Gilbert MEYER – Association des Villes de France (AVF)  
Judith MWENDO – Association des maires de France (AMF)  
Benjamin PASQUIER – Association des maires de France (AMF)  
Claude RAYNAL – Président de la commission  
Marianne SELZ – Personnalité qualifiée  
Frédéric TALLET – Insee  
Mélanie TRAN LE TAM – Ministère chargé des outre-mer

## Absents excusés

Stéphanie ALIBERT – Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)  
Brigitte BACCAINI – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
Gérard-François DUMONT – Personnalité qualifiée  
Marc FRANCINA – Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)  
Emmanuel LAMY – Association des maires d'Île-de-France (AMIDF)  
Christophe LEFORT – Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales  
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 nouveau président **Claude Raynal**, sénateur de la Haute-Garonne, récemment nommé par arrêté du 27 mars 2017 se présente. Il évoque la mémoire de Jean-Claude Frécon décédé en décembre dernier, un grand défenseur des territoires ruraux au sein de l'AMF (Association des maires de France) et de l'Europe au sein du Conseil de l'Europe. **André Laignel** rend également hommage à la mémoire de Jean-Claude Frécon, président de la commission rurale de l'AMF, un travailleur qui avait des convictions, à l'écoute de tous. Président de la commission électorale de l'AMF, il était respecté par tous. Il manifestait toujours une réelle volonté de dialogue.

### **1. Validation du compte-rendu de la réunion du 17 novembre 2016**

En l'absence d'observations, le compte-rendu est adopté à l'unanimité.

### **2. Bilan de la collecte 2017**

**Lionel Espinasse** présente les principales données de l'enquête de recensement 2017 : 7 968 communes ont été recensées dont 988 de 10 000 habitants ou plus, 8 718 coordonateurs communaux ont été mobilisés et 24 635 agents recenseurs ont été recrutés. Au total 5 millions de logements ont été recensés, soit 8,8 millions d'habitants.

Le recensement s'est fait dans les délais : il y a eu très peu de report de collecte et le nombre de prolongations de collecte reste très faible : 352 communes contre 365 en 2016. Le taux de réponse par internet s'élève à 46,4% des logements en progression de 7,5 points par rapport à 2016 et de 13,6 points par rapport à 2015. En 2017, plus de la moitié de la population s'est fait recenser par internet (54%). La dispersion des taux de réponse par internet selon la taille des communes est faible de 41,8% à 48,6%. Ceux-ci s'homogénéisent également par régions.

Le taux de non-réponse reste faible à 3,6%. Les communes doivent cependant développer de plus en plus d'efforts pour arriver à ce bon résultat. Le taux de non-réponse est nettement plus faible dans les régions de l'Ouest. On note les difficultés d'accès aux bâtiments dans les grandes métropoles : Paris, Lyon et Marseille.

### **3. Contestation des communes**

**Caroline Escapa** fait un rappel historique des cas de refus d'organiser le recensement : les deux communes Sevrans et Montreuil en 2004 et Louchats en 2012 ont refusé de faire le recensement. En 2016, après mise en demeure par le préfet, le maire d'Autun a accepté de faire le recensement. En 2017, la commune d'Issoudun a organisé le recensement avec un petit retard. C'est en général la méthode de recensement qui est contestée.

Chaque année il y a environ 200 communes sur 36 000 qui demandent des explications sur leur population légale aux directions régionales de l'Insee et une vingtaine de maires s'adressent aux autorités pour contester le résultat du recensement. Depuis trois ans, trois recours contre le décret fixant la population légale ont été formulés devant le Conseil d'État : Châtenay-Malabry en 2014, Mougins en 2015 et Lépine cette année. Les deux premiers ont été rejetés par le Conseil d'État et le troisième est en cours de jugement.

Les contestations portent souvent sur l'écart de trois ans entre la publication des résultats et la situation de référence, notamment dans les communes où il y a des constructions de nouveaux logements.

La méthode est également contestée. Certaines communes souhaiteraient passer à un recensement exhaustif tandis que d'autres souhaiteraient adopter la méthode par sondages.

La troisième contestation porte sur les hypothèses prises en compte pour les fiches des logements non enquêtés (FLNE) en termes d'estimation du nombre de personnes par logement.

Certaines communes contestent la baisse de leur population alors que le nombre de logements a augmenté, ce qui peut s'expliquer par un changement de la structure de la population et

par un nombre plus faible de personnes par logement. Les évolutions de faible ampleur mais de sens différent d'une année sur l'autre (effet yo-yo) sont parfois aussi difficiles à expliquer.

Enfin certains maires constatent des évolutions divergentes entre la population légale et les informations provenant d'autres sources comme les inscriptions dans les écoles, sur les listes électorales ou le nombre d'abonnés aux réseaux d'eau et d'électricité. En fait les méthodes ne sont pas identiques et les comparaisons sont difficiles (des abonnements d'eau et d'électricité peuvent être souscrits pour des résidences secondaires ; en cas de multi-résidence, le lieu d'inscription sur les listes électorales n'est pas forcément la commune de résidence principale au sens du recensement : les inscriptions dans les écoles concernent la partie la plus jeune de la population et ne rend pas compte des évolutions de la partie la plus âgée).

**André Laignel** annonce qu'en l'état de la méthode actuelle la commune d'Issoudun refusera à l'avenir de concourir au recensement. Il rappelle la position unanime du comité directeur de l'AMF, association qui dès 2002 avait donné un avis défavorable à la nouvelle méthode du recensement. L'AMF remet en cause le principe et les modalités du sondage.

L'AMF demande que la loi soit révisée et qu'un droit d'option et une liberté de choix soient accordés aux maires quant aux modalités du recensement : sondage ou exhaustivité selon une périodicité à définir.

**Gilbert Meyer** est également favorable au libre choix des communes. Le décalage de trois ans est pénalisant. Il note également une différence entre les fiches des logements non enquêtés (FLNE) et les logements vacants. À Colmar, à partir d'autres sources comme les inscriptions dans les écoles ou les consommations d'eau ou d'électricité, la moitié des logements vacants a pu être considérée comme des logements non enquêtés. Cela a permis d'augmenter la population de 400 habitants. Il conteste tout particulièrement l'utilisation de moyennes nationales pour les FLNE, ce qui ne correspond pas à la réalité. Il souhaite que les directions régionales de l'Insee soient plus ouvertes à la discussion sur le nombre de logements vacants qui sont dans certains cas des logements non enquêtés pour diverses raisons. Malgré Rorcal (Réorganisation du répertoire commun d'adresses localisées), les actualisations du répertoire des logements ne se font pas assez rapidement en cas de réhabilitations ou restructurations de logements. De même à Colmar, 465 logements ramenés à 365 ne figuraient pas dans le RIL (Répertoire d'immeubles localisés).

**Guillaume Estienne**, au nom des maires d'Île-de-France, conteste également la méthode de recensement et notamment le décalage entre le dynamisme des constructions et la date de référence. La complexité de la méthode rend difficile la compréhension des résultats.

**André Laignel** souligne la faible réactivité de la méthode par exemple lors de l'accueil des migrants.

**Le président** mentionne des situations où la population légale connaît des variations contraires d'un recensement à l'autre, ce qui n'est pas compréhensible par la population. Il évoque la possibilité de faire des lissages pour éviter ces variations divergentes. La baisse générale de la DGF (Dotation globale de fonctionnement) rend cette question des variations de population d'autant plus sensible pour les maires. Enfin **le président** fait remarquer que la mise en place d'un système de recensement « au choix » se heurterait à la question du financement et au principe de l'égalité devant les charges publiques, les communes choisissant une méthode selon leur capacité financière.

**Gilbert Meyer** insiste sur la nécessité de trouver une méthode qui permette de connaître exactement le nombre d'habitants de chaque commune sans qu'il soit nécessaire de faire allusion aux conséquences sur l'évolution de la DGF.

**Caroline Escapa** revient sur les raisons qui ont conduit au choix de la méthode actuelle. Auparavant les recensements de la population (RP) étaient espacés de six à neuf ans : RP de 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999. L'Insee avait souhaité faire un recensement en 1997 qui a été refusé pour des raisons budgétaires. Ce délai trop long s'est vu contesté par des élus qui souhaitaient mieux suivre l'évolution et la structure de leur population. La qualité du recensement de 1999 a par ailleurs été mise en cause dans certaines très grandes villes.

En Europe une majorité de pays font des recensements exhaustifs mais s'interrogent sur leur coût et sur leur périodicité. Certains pays notamment dans le nord de l'Europe utilisent des registres de population. Cette dernière méthode conduit souvent à une surestimation de la population. De tels registres n'existent pas en France.

Les critiques formulées à l'égard de notre système de recensement conduisent à envisager soit un rejet global de la méthode, soit la recherche d'une amélioration. Dans cette dernière hypothèse, il serait nécessaire d'en examiner tous les aspects. Dans le premier cas, il appartiendrait au législateur de fixer les nouvelles règles.

**André Laignel** reconnaît qu'il n'y a pas de solution évidente et qu'il est de l'intérêt de chaque commune d'avoir une vision claire de sa population. Il considère que la méthode actuelle ne rend pas compte de l'évolution de la population d'Issoudun. Chaque maire devrait être libre de choisir sa méthode : exhaustivité ou sondage et ainsi bénéficier d'un droit d'option. Il considère que la méthode peut être améliorée pour les maires qui le souhaitent. Pour les autres, ils devraient être libres de revenir au recensement général. Ce droit d'option ne peut passer que par le Parlement.

À propos de ce choix d'option, **Marion Selz** s'interroge sur la périodicité avec laquelle les communes pourraient changer de méthode.

**André Laignel** évoque une périodicité de cinq-six ans. Cela ne règle pas la question du décalage entre les résultats du recensement et la situation présente, avec la méthode actuelle le décalage est déjà de trois ans, mais au moins cela permet d'améliorer la qualité des résultats. Il estime que la question du financement relève d'un choix gouvernemental.

**Marie-Hélène Boulidard** rappelle que la loi fait référence au respect de l'équité entre les communes. Elle estime qu'il faut distinguer la méthode concernant la collecte des données de la production des populations légales. Elle comprend que l'AMF souhaite que les maires disposent d'un droit d'option pour la méthode de collecte des données mais que la production de statistiques reste identique et annuelle pour toutes les communes. Elle rappelle qu'à ses débuts la Cnerp avait évoqué la possibilité de faire un dénombrement exhaustif tous les dix ou quinze ans.

**Philippe Louchart** s'interroge sur la possibilité dans le cadre de la méthode actuelle de réduire le décalage à deux ans, voire à un an. Il s'interroge également sur la possibilité de redéfinir les conditions pour une commune pour obtenir un recensement complémentaire.

**Gilbert Meyer** estime que la contestation de la méthode existera toujours mais que cela ne doit pas empêcher la recherche d'améliorations notamment à travers les recensements complémentaires.

**Marie-Hélène Boulidard** rappelle que les constructions neuves font l'objet d'un recensement exhaustif dans un délai de cinq ans après leur finition, le délai pourrait être ramené à trois ans.

**Caroline Escapa** indique qu'un travail est en cours sur la réduction des décalages. L'Europe demande des données annuelles avec moins de trois ans de délai.

À une question de **Marion Selz** sur le taux de non-réponse, **Lionel Espinasse** précise que cela regroupe les refus, l'impossibilité de joindre les habitants et les absences de longue durée. Les refus représentent environ un tiers du taux de non-réponse.

À la demande de **Marion Selz**, **Caroline Escapa** transmettra à la Cnerp les jugements du Conseil d'État rejetant les recours des communes de Châtenay-Malabry et de Mougins.

**Philippe Louchart** estime que des corrections pourraient être apportées aux résultats du recensement s'il est constaté une forte augmentation du nombre de logements dans le RIL l'année n par rapport à celui pris en compte pour le calcul de la population légale de l'année n-3. Il suggère également que les fiches « FLNE » soient améliorées en intégrant, après un travail approfondi, des logements considérés à tort comme vacants.

**Mélanie Tram Le Tam** fait valoir que la réalisation de quelques recensements exhaustifs permettrait de mesurer d'éventuels écarts avec la méthode par sondage.

**Guillaume Estienne** insiste sur la nécessité pour les communes de se responsabiliser sur la question du RIL.

**Le président** propose que l'Insee documente les différentes propositions qui ont été faites : réduire le décalage de trois à deux ou un an, améliorer les fiches FLNE, évaluer les conséquences d'un éventuel retour à la méthode précédente (droit d'option) et notamment son coût.

**Caroline Escapa** estime qu'il y a deux types de sujets : d'une part la demande de l'AMF avec le droit d'option et les modifications législatives induites, et d'autre part les améliorations de la méthode actuelle, qui ne relèvent pas de textes réglementaires (réduction des délais, les fiches FLNE, la procédure des amendes en cas de refus).

**Louis Guédon** demande s'il existe en Europe une méthode qui répond aux multiples objections faites à l'encontre de notre méthode, et qui pourrait nous servir de modèle.

#### 4. Évolution du questionnaire

**Lionel Espinasse** précise que dans le questionnaire actuel la description des familles est assez simple et ne rend plus compte des évolutions de la société. Actuellement seules les relations entre la personne de référence (ex chef de famille) et les habitants du logement sont renseignées. Face à cette situation, le groupe de travail du CNIS de 2012 sur l'évolution du questionnaire du recensement a proposé que soient recueillis les liens de parenté deux à deux entre tous les habitants du logement, ce qui permettrait notamment de prendre en compte les familles recomposées. À partir de 2018, les liens deux à deux des habitants du logement seront étudiés. De même seront repérés les enfants en multi-résidence suite à un divorce ou une séparation. Le questionnaire par internet restera simple grâce à l'existence de filtres. Le questionnaire papier sera en revanche plus dense. Le questionnaire par internet sera plus riche que le questionnaire papier. Il faudra être vigilant sur les non-réponses partielles.

**Guy Clua** s'interroge sur la pertinence de la complexité du questionnaire.

**Lionel Espinasse** souligne que les informations actuelles sur les familles sont devenues inutilisables car elles ne rendent pas compte des nouvelles formes de familles. Le nouveau questionnaire résulte d'une demande du Cnis à la suite d'études approfondies. Sa légitimité est établie. Il est vrai qu'il y a un risque de non-réponse partielle. Mais plus le taux de réponse par internet augmentera, plus le risque de non-réponse diminuera.

**André Laignel** se félicite de l'existence de ce nouveau questionnaire qui donnera une meilleure connaissance des familles.

**Marion Selz** insiste sur la nécessité de rassurer le citoyen sur la confidentialité des réponses.

#### 5. Point d'avancement sur le rapport du groupe de travail RILRorcal

**Marie-Hélène Bouldard** excuse l'absence de Stéphanie Alibert, représentante de l'association des ingénieurs territoriaux de France, dont l'avion n'a pas pu décoller ce matin.

Le groupe de travail s'est réuni de novembre 2015 à novembre 2016. Le rapport portant sur « l'évolution et l'amélioration de la collaboration Insee-Collectivités locales pour la gestion des RIL dans le cadre du projet Rorcal » est finalisé.

Travailler la qualité du RIL dans le cadre de l'outil collaboratif Rorcal contribue à une meilleure production des populations légales.

Elle remercie les membres du groupe de travail pour leur participation ainsi que les représentants de l'Insee pour leur collaboration active.

Les recommandations portent sur quatre domaines :

- la gouvernance du RIL, les droits et les obligations de chacun ;

- le rôle de chacun des acteurs du process ;
- l'accompagnement du CorRIL et la communication autour de Rorcal ;
- la contribution des collectivités locales à l'élaboration du RIL et de la BAN (Base d'adresses nationale) et les liens entre ces deux bases de données.

**Marie-Hélène Bouldard** renvoie à la lecture du rapport le détail des propositions concrètes.

**Le président** remercie les membres du groupe de travail. Il demande de préciser à qui s'adressent les différentes recommandations du rapport : associations d'élus, Insee, fonctionnaires territoriaux, et de hiérarchiser les sujets.

**Marie-Hélène Bouldard** partage cette double interrogation ; des précisions seront apportées dans la version finale du rapport. Par ailleurs, la question est posée de savoir si une publication supplémentaire sous l'égide de la Cnerp doit être réalisée pour accompagner le déploiement de Rorcal, sachant que l'Insee a déjà publié un deux-pages sur ce thème à destination des élus.

## 6. Points divers

### • Recensement à Mayotte

**Caroline Escapa** indique que Mayotte n'est pas soumise aux mêmes règles en matière de recensement que les autres départements. Mayotte fait l'objet d'un recensement quinquennal exhaustif comme les collectivités d'outre-mer. Le dernier a eu lieu en 2012, le prochain à l'été 2017. Un amendement à la loi « Égalité réelle pour l'outre-mer » vise à soumettre Mayotte aux mêmes règles que celles en vigueur sur le territoire métropolitain. La loi étant d'application immédiate, s'est posée la question de la légalité du recensement prévu à l'été 2017.

Suite à l'avis de la direction des affaires juridiques de Bercy, le recensement prévu a été maintenu. L'absence de RIL fiables dans les 17 communes de plus 10 000 habitants ne permet pas à ce stade de fixer la date du premier recensement par sondage : 2019 ou 2020.

À la demande de **Mélanie Tram Le Tam**, **Caroline Escapa** précise que le recensement aura lieu en septembre 2017 et que la préparation à ce stade ne rencontre pas de difficultés particulières. L'enquête cartographique a été réalisée dans de bonnes conditions. En 2012 Mayotte avait 212 000 habitants. Des chiffres de 300 ou 400 000 habitants circulent mais sans fondement établi.

Le recensement sera exhaustif et réalisé de manière traditionnelle. Tout le monde sera recensé y compris les personnes en situation irrégulière. L'Insee a une communication appropriée et reste vigilant quant au recrutement des agents recenseurs qui doivent avoir une bonne connaissance des quartiers.

### • Décrets modificatifs

Deux décrets ont modifié les populations légales de Mayenne suite à une mauvaise prise en compte des logements de la gendarmerie, et d'Ingrandes-Le Fresne sur Loire (commune nouvelle par fusion) suite à une erreur de calcul.

### • Questions diverses

**Guy Clua** s'interroge sur le recensement des territoires ruraux où il y a de nombreux gîtes.

**Lionel Espinasse** précise que lors du recensement chaque personne doit déterminer sa résidence principale (règle des six mois). Dans l'immense majorité des cas, les gîtes sont des résidences secondaires. Si la personne résidant en gîte se déclare en résidence principale, elle est comptabilisée dans la population de la commune.

Même dans le cas d'une réponse par internet, il y a un premier contact avec l'agent recenseur et c'est à ce moment que la qualité de la résidence est arrêtée. La réponse par internet n'est pas possible à ce jour pour les résidences secondaires.

**Le président** propose que la prochaine réunion de la Cnerp se tienne le 11 octobre prochain.  
Plus rien n'étant à l'ordre du jour, la séance est levée à 12h30.