



Dix ans d'activité de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)

« Le recensement de la population est l'instrument principal qui fournit aux décideurs et aux acteurs locaux, des données chiffrées indispensables pour prévoir les équipements collectifs, les transports, les services... Pour mieux répondre aux attentes des utilisateurs et faciliter le financement de cette opération, la loi du 7 février 2002 a adapté les méthodes et les fréquences de collecte à la taille des communes, tout en répartissant les responsabilités de l'organisation entre l'Insee et les communes. Cette innovation a soulevé nombre de questions et c'est pourquoi en 2004, suite aux recommandations du Cnis, a été mise en place la Cnerp que j'ai l'honneur et le plaisir de présider depuis cette date. Cette Commission est en charge de l'évaluation des modalités du recensement mises en œuvre par l'Insee ou les communes. Elle propose des améliorations concrètes pour accroître la fiabilité de la collecte, son efficacité et son efficience, avec une vision tant de court terme que de long terme.

Au terme de ces dix ans, je ne peux que me féliciter du travail accompli : les actions engagées par la Commission ont pu être réalisées grâce à la forte mobilisation de chacun de ses membres et aux équipes de l'Insee qui apportent toujours des informations et des réponses détaillées sur la préparation des opérations, les bilans de collecte, les opinions des acteurs et les projets d'évolution.

À l'avenir, la Commission maintiendra une démarche vigilante de suivi et d'évaluation au plus près du terrain, tout en restant ouverte aux évolutions : il y a là de quoi bien occuper les dix années à venir. »

Jean-Claude Frécon - Sénateur de la Loire

La loi n° 2002-276du 27 février 2002, son décret d'application n° 2003-485du 5 juin 2003, puis l'arrêté ministériel du 5 août 2003 ont fixé les principes d'une collecte annuelle du recensement de la population et précisé les responsabilités des communes et de l'Insee dans cette opération :

- dorénavant la collecte s'adapte à la taille de la population des communes, en fonction d'un seuil fixé à 10 000habitants. Ainsi, en deçà de ce seuil, les communes sont recensées de manière exhaustive, une fois tous les cinq ans, par roulement. Les communes de 10 000habitants ou plus font l'objet chaque année d'une enquête de recensement par sondage ;

- les communes ont la responsabilité de préparer et de réaliser l'enquête de recensement de la population, et l'Insee celle d'organiser et de contrôler la collecte des informations.

En décembre 2003, cette nouvelle organisation a conduit l'assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique (Cnis), par la voix de son président Jean-Pierre Duport, à émettre une recommandation visant à instaurer une démarche d'évaluation et d'amélioration des modalités des enquêtes de recensement.

Par décision ministérielle, le 6 août 2004, est créée au sein du Cnis une instance d'évaluation des processus d'organisation, de préparation,

Chroniques n° 12 Avril 2015 Directeur de la publication : Pierre Audibert Rédactrice en chef : Dominique Allain Maquette : Brigitte Rols Publication diffusée gratuitement, ne peut être vendue ISBN 978-2-11-139230-4



Extrait : Cnis, Assemblée plénière du 18 décembre 2003 - Statistiques régionales et locales, avis n° 1 du programme de travail 2004

« Compte tenu du caractère innovant des méthodes de collecte du recensement de la population appliquées à partir de 2004, le Conseil recommande qu'une démarche continue d'évaluation et d'amélioration des procédures d'organisation, de préparation et de contrôle des enquêtes de recensement soit rapidement mise en place par l'Insee. Il recommande que cette démarche soit menée en étroite collaboration avec les associations de maires, de directeurs généraux des services et de techniciens intéressés ».

de réalisation et de contrôle des enquêtes de recensement de la population, la Cnerp. Y sont représentées les associations d'élus locaux et des personnels territoriaux, des instances intéressées par les données du recensement, des administrations de l'État. Des personnalités qualifiées y sont également présentes pour apporter leur expertise. Elle est présidée par Monsieur Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire, secondé par une vice-présidente, Chantal Cases, directrice de l'Institut national des études démographiques (Ined), et deux rapporteurs. Cette configuration contribue au développement d'un véritable partenariat entre l'Insee et les communes, faisant progressivement émerger et mutualiser des pratiques conduisant au meilleur niveau de qualité possible du recensement.

Les associations d'élus

(Composition de la Cnerp, extrait de l'arrêté du 17 juin 2009 relatif aux modalités d'organisation de la Cnerp)
Association des maires de France (AMF)
Assemblée des communautés de France (ACDF)
Territoires Urbains

Villes de France (Villes et agglomérations)
Association des petites villes de France (APVF)
Association des maires de villes et banlieues de France
(AMVBF)

Association des maires ruraux de France (AMRF)
Association nationale des élus du littoral (Anel)
Association nationale des élus de la montagne (Anem)
Association nationale des maires des stations
touristiques et stations classées (ANMSCCT)
Association des maires d'Île-de-France (Amif)

La Cnerp, un relais pour les acteurs locaux du recensement

Depuis sa création en 2004, la Cnerp se réunit deux fois par an. Ses membres sont régulièrement informés par l'Insee sur la collecte achevée, la diffusion des résultats, la préparation de l'enquête de recensement à venir et sur les évolutions apportées au processus. Cela permet - notamment aux associations d'élus représentées - de débattre avec les représentants de l'Insee des difficultés rencontrées sur le terrain et de mettre en lumière des problématiques d'intérêt général. Si la Commission n'a pas de pouvoir décisionnel, elle n'en est pas moins une force de proposition et peut ainsi être à l'origine d'importantes décisions, en particulier par la voie des avis du Cnis lors de la tenue de son Bureau de fin d'année.

Veiller à la charge pesant sur les communes

Lors de la mise en place du recensement annualisé. les membres de la Commission s'étaient inquiétés des coûts de l'opération. tant pour les communes de moins de 10 000 habitantsqui doivent faire face tous les cing ans à l'organisation d'un recensement exhaustif, que pour les autres communes qui tous les ans doivent organiser une collecte par sondage. Une mission d'étude avait donc été demandée au Contrôle général économique et financier afin d'évaluer les coûts du recensement, le partage des dépenses entre les communes et l'État, et les changements intervenus entre le recensement général de 1999 et le « nouveau » recensement. Ce travail - à partir d'un questionnaire adressé à un échantillon représentatif de communes - a été mené en collaboration avec des associations d'élus comme l'Association des maires de France, l'Insee pour son appui technique et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) pour l'exploitation des réponses. Le président de la Cnerp a insisté sur l'objectif précis de la demande, à savoir la connaissance exhaustive des dépenses des collectivités locales en matière de recensement de la population. Les réponses à l'enquête commanditée par la Cnerp ont mis en lumière un déséquilibre dans le financement au détriment des collectivités locales, ainsi qu'une grande variabilité des

situations d'une commune à l'autre. L'exercice a permis d'aboutir, après un avis exprimé par le Bureau du Cnis en direction des pouvoirs publics, à une amélioration de la dotation forfaitaire de recensement attribuée par l'État (cf. Décret n 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population NOR: ECOS0350007D - Version consolidée au 1er janvier 2009.)

Mieux informer les élus

Le recensement par enquête annuelle a entraîné nombre d'interrogations des différents acteurs locaux. Aussi, les membres de la Cnerp ont souhaité accroître l'information des élus : il s'agissait autant de présenter aux maires les enjeux et impacts des résultats du recensement que de rappeler les concepts et le mécanisme du calcul de la population légale de leur commune. Cela a débouché sur la publication et l'envoi de deux documents qui sont téléchargeables à partir du site du Cnis : http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Cnerp

« Comprendre la population légale de votre commune »

Les nouveaux chiffres de population légale sont publiés chaque année en décembre et entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivante. Pour assurer l'égalité de traitement entre les communes et garantir la qualité des chiffres de population d'ensembles de communes comme les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements et régions, ces chiffres se réfèrent à une même année, celle qui se situe au milieu d'un cycle de cinq ans de collecte : ainsi les populations légales publiées fin décembre 2014 se réfèrent-elles à l'année 2012 qui correspond à l'année centrale des collectes de 2010 à 2014. Le document édité par l'Insee à la demande des membres de la Commission rappelle que l'expression « population légale » est un terme générique auquel font référence plus de 350 dispositions législatives ou règlementaires liées à la vie des communes et de leurs administrés. Elle recouvre en fait trois concepts : la population totale, la population municipale et la population comptée à part qui sont publiées comme ci-après :

Cnis - Chroniques n° 12 - Avril 2015



Populations légales 2012 de la commune de Pouilly-lès-Feurs		
Population municipale	Population comptée à part	Population totale
1 196	30	1 226
Source : Recensement de la p	opulation 2012 - Limites territorial	es au 1 ^{er} janvier 2014

Ces données de population sont accessibles sur le site Internet de l'Insee :

http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/defau lt.asp?page=recensements.htm

« De la population légale à la dotation globale de fonctionnement (DGF) »

L'évolution de la population est un critère déterminant du calcul de la DGF dont une part repose sur le nombre d'habitants de la commune. D'où la nécessité d'un recensement le plus précis possible. Les membres de la Cnerp ont fortement insisté pour l'élaboration d'un document synthétique et pédagogique à l'attention des maires. En effet, il fallait rappeler l'enjeu du bon déroulement du recensement dont ils étaient partie prenante et préciser les différents concepts utilisés pour aider à mieux comprendre les résultats. Ainsi, ont été précisées les notions de population totale - population de référence pour l'application du code général des collectivités territoriales -, de population municipale, de population comptée à part. Autant de concepts utilisés dans les calculs des diverses dotations : dotation globale de fonctionnement, dotations de solidarité rurale, de solidarité urbaine et de cohésion sociale, par exemple.

Un lieu de débats pour une collaboration efficace

Accompagnant cette information des élus, la Cnerp a poursuivi tout au long de ces dix années son rôle de suivi du déroulement du recensement de la population.

Extrait du mandat de la Cnerp

Évaluer le dispositif mis en place par l'Insee pour assurer, en métropole, dans les départements d'outre-mer (DOM) et à Saint-Pierre-et-Miguelon, l'organisation de la collecte des informations du recensement de la population et son contrôle.

Pour assurer sa mission d'évaluation, la De la date de référence du recensement Cnerp se doit de suivre l'exécution du recensement sur le terrain, d'identifier puis de suggérer des corrections lorsque apparaissent des dysfonctionnements, de consolider les points positifs, de définir des pistes de progrès et, au-delà des textes règlementaires et de l'appareil juridique, de braquer le projecteur sur les bonnes pratiques. Celles-ci s'enrichiront d'autant plus que le dialogue demeurera nourri entre les collectivités locales, leurs représentants et l'Insee.

Extrait du mandat de la Cnerp

Dans chacun de ses domaines d'évaluation, l'instance joindra à ses constations des propositions concrètes de nature à améliorer les procédures dans une perspective de fiabilité des résultats du recensement, d'efficacité de la collaboration entre les communes et l'Insee, et de moindre coût pour la collectivité.

Le répertoire d'immeubles localisés

Les résultats du recensement conditionnent les dotations financières attribuées aux communes. Or la qualité des données fournies par le recensement découle de la qualité du répertoire des immeubles localisés (RIL). Celui-ci est un élément fondamental du dispositif du recensement dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Il constitue la base de sondage dans laquelle seront tirées les adresses enquêtées. Les RIL ont été construits, enrichis et progressivement améliorés grâce aux travaux réalisés par l'Insee et aux expertises réalisées par les communes. Parce que ce domaine est très technique, la Cnerp a demandé la mise en place d'un groupe de travail portant sur la « collaboration Insee-collectivités locales dans la constitution et l'amélioration des répertoires d'immeubles localisés ». Les travaux entrepris ont abouti non seulement à des recommandations visant à sensibiliser les communes à l'importance de la gestion de leur répertoire, mais aussi à une brochure d'information « Parfaire la qualité du RIL de votre commune pour réussir son recensement » ainsi qu'à un manuel de référence à l'usage du correspondant RIL de chaque commune concernée.

de la population

Un membre de la Commission se souvient.

« S'il est un suiet qui fit longuement débat dans notre assemblée, c'est la date de référence du recensement. En effet celui-ci étant annualisé, il fournit le 1er janvier de l'année n les résultats de l'année n-3. Les élus dont la population est en forte croissance contestaient le décalage entre les dotations financières calculées sur les résultats de l'année n-3 alors qu'ils supportaient les charges de l'année n. La Commission s'est donc très tôt emparée du problème et a demandé à l'Insee d'effectuer les travaux exploratoires examinant la possibilité d'avancer la date de référence des populations légales. Des simulations furent donc lancées par l'Insee et présentées en séance : elles ont démontré qu'avancer d'un an la date de référence ne bénéficiait qu'à un nombre très limité de communes, à peine une trentaine. Au regard du coût élevé des travaux à engager en matière de révision de la chaîne de traitement du recensement pour gagner un an, et après échanges avec les membres de la Commission, le Président a conclu au maintien de la procédure en cours, insistant auprès des élus sur l'utilité de leur délivrer une information de qualité lors de la diffusion des résultats.



De la date de collecte des données du recensement de la population

Les membres de la Cnerp ont pu observer que l'annualisation de la collecte est à présent acceptée par les maires. Cependant ceux-ci expriment quelque scepticisme quant à la période même de la collecte. Le Président de la Cnerp, conscient de cette inquiétude, a plusieurs fois rappelé que la date choisie a fait l'objet de réflexions approfondies : en effet s'il a





été retenu que la collecte se déroule en janvier-février (plus précisément à partir du troisième jeudi de janvier), c'est afin de permettre aux différents acteurs (Insee et communes) de préparer l'enquête entre septembre et décembre et, surtout, de tenir compte de l'enquête de recensement la plus récente dans le calcul de la population prenant effet juridique le 1er janvier de l'année suivante. La collecte s'achève le 5e samediqui suit le 3^e jeudi de janvier dans les communes de moins de 10 000 habitantset une semaine plus tard (6e samedi)dans les autres communes. Ainsi, le système de recensement « en continu » n'interfère pas avec les élections traditionnellement organisées en mars.

Il convient de signaler que, si les circonstances l'exigent, le directeur général de l'Insee peut modifier la date de début et la date de fin de collecte dans une commune (arrêté du 5 août 2003 portant application des articles 23 et 24 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population - Article 1^{er} - aliéna III).

La Cnerp prépare l'avenir

Du papier aux nouvelles technologies



https://collecte-recensement.insee.fr/menage-formation/

L'Insee généralise en 2015 la pratique du recensement de la population par Internet. Les membres de la Cnerp ont été informés de ce projet dès les premières réflexions. Cette dématérialisation de la collecte s'inscrivait dans un mouvement déjà engagé par d'autres pays

comme l'Espagne, la Norvège et la Suisse en 2001, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie en 2006.

Proposer aux ménages une alternative à la réponse papier en leur permettant de remplir et d'acheminer leurs bulletins par Internet s'inscrit dans la modernisation du processus permise par les nouvelles technologies : c'est une facilité donnée aux ménages peu présents chez eux, un gain de temps pour les agents recenseurs et les ménages, et un gain d'argent, y compris pour les communes, tout cela avec un niveau de confidentialité totalement garanti.

Au cours du développement de ce projet, de 2011 à 2014, la Cnerp a été régulièrement informée et a pu émettre nombre de questions portant sur ce nouveau processus de collecte à la lumière des différents tests effectués sur le terrain. Il est à noter que le recours à Internet s'accompagne d'une modernisation de tous les outils mis à la disposition des communes ainsi que de la chaîne de traitement développée par les services de l'Insee.

Tout au long des échanges entre l'Insee et la Commission, le Président a veillé à ce que la réponse par Internet demeure une option pour les ménages et que soit maintenue une étroite collaboration entre l'Insee et les élus locaux.

L'évolution du questionnaire du recensement de la population

Depuis la mise en place de la nouvelle méthode de recensement en 2004, le questionnaire du recensement n'a évolué que très marginalement et essentiellement pour tenir compte des contraintes d'harmonisation internationale. Or la société évolue, la demande sociale évolue et le questionnaire doit s'adapter. La Cnerp a demandé la mise en place d'un groupe de travail ayant pour mandat de proposer, après consultation de l'ensemble des utilisateurs des données du recensement, des modifications du questionnaire en réponse à certaines évolutions de la société. Cela a abouti à 18 propositions que l'Insee pourrait mettre en œuvre progressivement. Pour 2015, l'institut n'en a retenu que trois : le questionnaire s'enrichit des modalités des

liens qui unissent les membres d'un couple (avec l'introduction du Pacs), des modalités de mode de transport (avec l'introduction du vélo) et enfin d'une nouvelle nomenclature des diplômes afin de répondre aux besoins de comparaisons européennes. En outre, l'année d'arrivée en France, pour les personnes nées à l'étranger, sera rendue plus visible en étant dissociée de la question sur le lieu de naissance. Par ailleurs, des travaux statistiques ayant pour objectif de mieux connaître les liens familiaux qui unissent tous les membres du ménage deux à deux vont se mettre en place.

Saisir la Cnerp

Les membres de la Commission, à chacune de leurs réunions et souvent par la voix de son président et des représentants d'associations des élus, se font l'écho des préoccupations des différents acteurs locaux impliqués dans l'organisation du recensement de la population. Comme l'ont déjà fait certains élus, il est possible de saisir la Commission en s'adressant à son président, par courrier, à l'adresse du Cnis:

Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)
Secrétariat général du Cnis

18 boulevard Adolphe Pinard Timbre H030 75675 Paris cedex 14

Henriette Lantin - Cnis avec la collaboration de Chantal Cases - Ined

Retrouver sur Internet les documents à l'attention des acteurs locaux

 $\label{lem:http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Cnerp$

Des populations légales au calcul de la DGF Comprendre la population légale de votre commune Résultats de l'enquête menée auprès des correspondants RIL Recensement de la population - Test de la collecte par Internet 2013 - Bilan