



**Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)**

**Réunion du 10 mai 2012**

Président : Monsieur Jean-Claude FRECON (sénateur de la Loire)  
Rapporteurs : Madame Brigitte BELLOC (Direction générale des collectivités locales)  
Monsieur Pierre BERTINOTTI (Contrôle général économique et financier)

Rappel de l'ordre du jour

1. Validation du compte-rendu de la réunion précédente (21 octobre 2011)
2. Groupe de travail sur le RIL
3. Bilan de la collecte 2012
4. Le projet Homere de modernisation de la collecte
5. Restitution des populations légales 2009 (et réactions des communes)
6. Date de référence des populations légales
7. Point sur le groupe de travail sur l'évolution du questionnaire

**Liste des participants**

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Jean-Claude FRECON      | Président de la commission                                 |
| Brigitte BELLOC         | Rapporteur   |
| Pierre BERTINOTTI       | Rapporteur   |
| M-Christine ALEXANDRE   | Insee (Aquitaine)  |
| Mohamed AMINE           | CNFPT  |
| Marie-Hélène BOULIDARD  | Personnalité qualifiée - Démographe territoriale           |
| Nicole CADENEL          | Insee  |
| Chantal CASES           | Directrice de l'Ined, vice présidente                      |
| Caroline CAYEUX         | sénatrice-maire de Beauvais (FVM)                          |
| François CLANCHE        | Insee  |
| Jean-Philippe DAMAIS    | Association des maires de France                           |
| Wilfried FAUCHER        | Association des ingénieurs territoriaux de France          |
| Michel-Henri GENSBITTEL | Personnalité qualifiée (Société française de statistiques) |
| Dominique GUEDES        | Insee  |
| Henriette LANTIN        | Secrétariat Cnis   |
| Philippe LOUCHART       | Personnalité qualifiée (laurif)                            |
| Armand PINOTEAU         | Fédération des villes moyennes                             |
| Andrée RABILLOUD        | Association des maires ruraux de France                    |
| Annick SOULIGNAC        | Insee (Aquitaine)  |
| Guy VAXELAIRE           | Association nationale des élus de la montagne              |

**Absents excusés**

|                        |   |
|------------------------|---|
| Brigitte BARIOL        | Fédération nationale des agences d'urbanisme                    |
| Gérard-François DUMONT | Personnalité qualifiée (Université Paris IV Sorbonne)           |
| Michel EHRHART         | Ministère Agriculture   |
| M-Hélène KEROUANTON    | Datar   |
| Bettina KNAUT          | Personnalité qualifiée (Eurostat)                               |
| Christophe LEFORT      | Syndicat national des SG et DGS des collectivités territoriales |
| Fabrice MILLEREAU      | Association des petites villes de France                        |
| Jean-François RAPIN    | Association nationale des élus du littoral                      |

**Documents présentés**

[Collaboration Insee-Collectivités locales dans la constitution des RIL - Point d'étape - Diaporama](#)  
[Recensement de la population - Bilan de la collecte 2012 - Diaporama](#)  
[Projet Homere - Avancement du projet et résultats des tests - Diaporama](#)  
[La restitution aux communes des données de population légale en décembre 2011 et les réactions des communes - Diaporama](#)  
[Questions de la date de référence des populations légales – Diaporama](#)

En ouverture de la séance, le président fait la liste des présents, des absents excusés ou non. Il se félicite des nominations plus nombreuses des représentants d'élus dans la composition de la Cnerp. Certaines associations n'ont toutefois pas encore transmis le nom de leur représentant malgré plusieurs demandes.

Il accueille notamment **Madame Cayeux** de la Fédération des villes moyennes ; celle-ci, avec d'autres parlementaires, a déposé en février 2012 une proposition de loi sur le recensement, visant à porter à 80 000 habitants le seuil en deçà duquel serait réalisé un recensement exhaustif tous les 5 ans. Cette proposition a été déposée suite à une réflexion au sein de la fédération des maires de villes moyennes (FVM) sur le décalage ressenti entre les chiffres de population légale et la réalité sur le terrain, dans les communes de +10 000 habitants où le recensement a lieu par sondage annuel.

**Le président** rappelle l'importance de l'implication des grandes communes dans la confection du répertoire d'immeubles localisés (RIL), en collaboration avec l'Insee. C'est de la qualité du RIL que dépend la qualité des résultats de la collecte.

Au delà du dialogue qui doit encore être amélioré sur la mise à jour du RIL entre l'Insee et la commune, c'est la question de la date de référence (décalage de 3 ans) qui est soulevée.

Ces deux points sont à l'ordre du jour de la réunion.

### **1. Approbation du compte rendu de la réunion du 21 octobre 2011**

**Le président** soumet le projet de compte rendu de la réunion précédente à l'approbation des membres de la commission. Celui-ci est adopté.

### **2. Avancée des travaux du groupe de travail sur le RIL**

**Madame Bouldard** présente l'état d'avancement des travaux du groupe de travail sur le RIL, lequel s'est réuni pour la dernière fois en mars 2012, et, depuis achève ses travaux par échanges électroniques.

La synthèse des résultats de l'enquête menée sur l'organisation des collectivités locales sur la gestion du RIL a été restituée aux correspondants RIL en fin d'année 2011. Elle a été diffusée sur le [site du Cnis](#) et signalée aux élus des grandes communes dans le courrier transmis aux élus en octobre 2011.

Le manuel de référence est en cours de rédaction. Celle-ci est assurée par Elisabeth Robert à l'Insee. La première édition devrait être prête en octobre. Ce manuel comportera des recommandations sur l'organisation autour du RIL, notamment l'officialisation de la nomination des correspondants RIL, à l'instar de ce qui est fait pour les coordonnateurs communaux, mais aussi des recommandations plus techniques sur le RIL lui-même (positionnement géographique précis, normalisation d'adressage, inclusion référence cadastrale). Ce manuel de référence est destiné aux correspondants RIL.

**Madame Bouldard** sollicite l'avis de la Cnerp sur une proposition du groupe, à savoir la rédaction d'une brochure d'accompagnement de ce manuel, à l'attention des élus et de leurs collaborateurs, qui serait plutôt un argumentaire sur l'intérêt de bien gérer le RIL. Cette brochure comporterait 2 à 4 pages, sur le modèle des 2 notices sur les populations réalisées en 2010 sous l'égide de la Cnerp. Le texte de cette brochure serait à valider lors de la réunion de la Cnerp d'octobre.

**Le président** confirme que la Cnerp est favorable à cette proposition qui permettra une meilleure communication avec les élus.

**Madame Cayeux** salue ce travail exemplaire et l'intérêt des suggestions faites aux communes pour améliorer la gestion du RIL. Elle souligne que les communes ont sans doute sous estimé la charge de travail pour le RIL, et la nécessaire formation pour les correspondants RIL.

Elle rappelle l'interrogation des élus sur l'estimation du taux d'occupation des logements.

**François Clanché** précise que ce nombre de personnes par logement ne provient pas du RIL, mais est estimé à partir du cumul des 5 enquêtes annuelles. Cependant, comme le rappelle **Philippe Louchart**, membre du groupe de travail RIL, la date à laquelle sont pris en compte les logements neufs a des incidences sur le calcul du taux moyen d'occupation : prendre en compte trop tôt des logements qui viennent d'être achevés, mais sont vides conduit à minorer ce taux moyen.

**François Clanché** remercie le groupe de travail RIL pour la contribution qu'il apporte à l'amélioration du dialogue entre l'Insee et les grandes communes, et est intéressé par les réponses que les élus feront sur l'ensemble de ces suggestions. La proposition de nommer le correspondant RIL par arrêté municipal nécessitera de rédiger un texte législatif. L'Insee travaille actuellement sur les recommandations plus techniques faites sur le RIL. L'envoi de cette brochure devrait pouvoir être assuré compte tenu du nombre restreint de destinataires, 930 élus.

**Le président** rappelle que les 2 précédentes brochures ont nécessité près de 2 ans de travail et souligne que la version définitive de celle-ci, qui sera discutée le 19 octobre, risque ne pas être disponible en fin d'année, mais l'enjeu est plutôt de sensibiliser les élus au printemps, au moment de l'expertise du RIL.

**Monsieur Gensbittel** souligne la nécessité de rester vigilant sur la qualité du RIL, et sur les modalités envisageables pour pérenniser ce groupe de travail.

### 3. Bilan de la collecte 2012

**Mme Cadenel** présente un bilan « provisoire » de la collecte 2012. Elle a concerné environ 9 millions de personnes dans 8 123 communes, 7 140 petites et 974 de 10 000 habitants et plus.

#### La collecte sur le terrain

Les communes disposent pour la collecte de 4 semaines pour les petites, 5 pour les grandes: Les demandes de prolongation ont été nettement plus fréquentes qu'en 2011, en raison des conditions météorologiques. Les demandes de report, qui sont adressées au directeur général, en cas de difficultés ponctuelles, restent très rares. Toutes les communes respectent le délai de retour des documents, 10 jours après la fin de la collecte.

Le taux de non réponse (taux de FLNE, fiche de logement non enquêté), est stable à 4,7 % dans les grandes communes et a augmenté, comparativement à 2007, dans les petites communes (1,9 % en 2007, 2,4 % en 2012).

Les effectifs de superviseurs ont été fortement réduits (512 en 2011, 480 en 2012), à la fois pour des raisons structurelles et un problème conjoncturel liés à la révision des listes électorales. Ces superviseurs ont eu une partie de leur charge transférée en bureau, se sont recentrés sur leurs fonctions propres et ont assuré moins de visites en commune. Malgré cette moindre présence, l'Insee n'a pas constaté de dégradation de la collecte a priori, et a pu vérifier que la qualité des relations avec la commune n'avait pas été dégradée non plus.

#### Les coordonnateurs communaux, acteurs essentiels

On constate une professionnalisation des coordonnateurs communaux (CC) : 61 % des CC de 2012 dans les petites communes et 84% dans les grandes ont déjà occupé cette fonction.

C'est dans les communes de 5 à 1 000 habitants, que la charge de travail est la plus lourde et qu'il y a le plus de difficultés pour recruter des agents recenseurs. Ils utilisent les outils de communication mis à leur disposition, mais très peu les personnalisent.

Ils utilisent massivement les outils de pilotage mis à leur disposition par l'Insee.

Plus de la moitié d'entre eux sont associés à l'expertise du RIL (37 % sont à la fois coordonnateur communal et coordonnateur RIL), et ils ont été également plus impliqués en 2012 dans l'expertise des communautés, ce qui permet notamment d'éviter des double comptes.

Le bilan de 2012 sur la supervision montre que la charge de supervision est surtout liée aux moyens affectés par la commune à la collecte et à la qualité du coordonnateur communal. C'est pourquoi l'Insee prévoit une refonte de leur formation, la mise au point d'outils d'aide et tente de repérer de façon plus précoce (dès le mois de mai) les communes susceptibles de rencontrer des difficultés.

#### Nouveautés de la collecte 2012 :

Le coût du recensement de la population augmente mécaniquement de quelques centaines de milliers d'euros, du fait de la croissance de la population. L'Insee a réalisé en 2012 des économies sur le volume d'imprimés, de dépliants et sur l'achat d'espaces. Et simultanément l'Insee a apporté des améliorations en termes de communication : [diffusion du Insee en Bref](#) consacré au recensement, [nouveau site internet du recensement](#).

Une enquête associée d'initiative locale sur la pratique de la langue bretonne a été menée dans une commune du Finistère, Carhaix-Plouguet.

Cette enquête a reçu du Cnis l'avis d'opportunité, puis l'avis de conformité par le comité du label. Les résultats de cette enquête étaient totalement disjoints de ceux de la collecte du recensement. Cette enquête a enregistré un taux de réponse de 60 % environ, mais n'a pas eu d'effet sur le taux de réponse au recensement.

#### Quelques soucis de collecte

**Des difficultés de terrain :** la collecte s'avère de plus en plus difficile, et les courriers de relance sont de plus en plus fréquents pour pouvoir assurer un taux de retour stable. De plus, la Cnil est saisie de plusieurs plaintes sur l'aspect confidentialité du recensement.

**Des incidents de collecte :** des incidents de collecte ont lieu chaque année.

En 2012, l'Insee a dû faire arrêter à Carcassonne une enquête sur l'opinion vis-à-vis des services publics, qui n'avait pas été organisée dans les règles.

Et pour la première fois depuis 9 ans, une commune (Louchats, 720 habitants en Gironde) a refusé de faire le recensement, pour des raisons extérieures au recensement. De plus, la préfecture n'a pu se substituer à la commune pour la collecte, compte tenu des conditions imposées par le maire.

Cette situation inédite va provoquer une charge de travail supplémentaire à l'Insee, pour adapter tous les programmes d'exploitation. Et l'Insee a demandé au Ministère de l'Intérieur que des sanctions soient prises contre le maire qui n'a pas rempli ses devoirs d' élu. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a apporté son appui à cette demande.

**Chantal Cases** déplore la baisse du budget Communication du RP et souhaiterait que la Cnerp puisse appuyer la demande de plus de communication dans la presse régionale.

**Guy Vaxelaire** souligne l'importance de sensibiliser davantage les élus et les habitants sur la collecte du recensement.

Il félicite l'Insee pour la motivation des agents recenseurs, et signale que dans sa commune (montagne) il verse un complément par rapport à la rémunération de base.

Sur la notion de « logements vacants », il indique que dans les communes touristiques, certains peuvent être des « résidences secondaires » non déclarées. Dans sa commune, les logements vacants de plus de 5 ans sont soumis à la taxe d'habitation.

#### 4. Le projet Homere de modernisation de la collecte

**M. Guèdes**, directeur du projet Homere depuis septembre 2010, fait le point sur l'avancement des travaux.

Le test a porté en 2012 sur 14 communes volontaires (environ 25 000 ménages) rattachées à 6 directions régionales de l'Insee. Un outil de gestion a été mis à leur disposition dès le début décembre 2011.

Le taux de réponse global par internet atteint 18%.

Le bilan sur ce test a permis de :

1. valider le protocole de collecte qui prévoit une première visite de l'agent recenseur (AR);
2. valider le mode de circulation des informations (Internet par Insee d'abord) ; les AR sont avertis par l'Insee par SMS, tandis que le coordonnateur communal renvoie en temps réel la liste des personnes ayant répondu par internet ;
3. constater qu'il n'y a pas de surcharge notable de travail. Si l'AR a une petite surcharge de travail, puisqu'il doit proposer 2 modes de collecte, il a, en revanche, moins de récupération de questionnaires papier.

On constate un fort contraste entre les communes dans leur investissement vis-à-vis de l'internet.

Les outils fournis pour le test étaient partiels : des travaux sont en cours pour compléter ces outils et corriger les « bugs ».

L'objectif est bien pour la collecte 2015 de proposer une collecte bi-modale (papier/internet).

D'ici là, il faut rénover les formations des coordonnateurs communaux et des agents recenseurs en 2012, puis en 2013 reconduire des tests de collecte à plus grande échelle et mettre en place le site de production informatique à Metz.

En 2014, le déploiement devra se faire sur des zones entières de supervision.

A des questions de **M Gensbittel** et de **Corinne Chevalier**, **Dominique Guedes** répond que l'échantillon est trop petit pour analyser le profil des répondants internet et pouvoir juger de l'impact du mode internet sur le taux de réponse global. On peut constater que les réactions sont plutôt positives : dans les petites communes, cela évite de donner des informations personnelles à l'agent recenseur.

**Chantal Cases** considère que le taux de réponse de 18 % est encourageant sur ce projet.

**Philippe Louchart** souhaite savoir si une enquête de qualité est prévue. **Dominique Guédes** répond que le biais de réponse est étudié dans le bilan : il y a moins de confusions sur internet entre les 3 listes de composition du ménage, mais globalement les erreurs sont du même ordre entre les déclarations papier et les déclarations internet.

**Philippe Damais** souhaite savoir si la réponse sur Internet pourra faire baisser le nombre de refus de répondre comptabilisés en FNE. **Dominique Guédes** rappelle que les répondants sur internet ont aujourd'hui la même « liberté » de ne pas remplir leur bulletin individuel (BI), comme ils l'ont sur format papier. Mais on peut envisager d'inciter les personnes à répondre sur internet.

## 5. Restitution des populations légales 2009 en vigueur en 2012)

Les populations millésimées 2009 qui entrent en vigueur en 2012 ont été transmises aux communes dans la semaine du 12 décembre 2011. Dans quelques cas (180), nécessitant des explications, ce sont les directeurs régionaux qui les portent aux communes.

Pour une « grande commune » sur deux et une « petite commune » sur trois, la population 2009 est plus faible que la population 2008.

**François Clanché** présente des éléments sur les demandes d'explications ou les contestations des communes sur les résultats du recensement. Ces demandes sont de moins en moins nombreuses depuis 2009, sortie des premiers chiffres du recensement.

Comme en 2011, un peu plus de 1 % des communes ont demandé des explications à l'Insee, mais la proportion est de 10 % parmi les grandes communes.

Ce sont surtout les communes dont la population « baisse » qui adressent des demandes à l'Insee, voire « contestent » les chiffres, notamment au vu de l'évolution d'autres critères. Les recours en Conseil d'État sont rares (2 à 4 par an).

**Philippe Louchart** attire l'attention sur l'acceptabilité des communes dans ce contexte budgétaire difficile.

## 6. Date de référence des populations légales

La date de référence des populations légales est antérieure de 3 ans à la date de l'année en vigueur. C'est une amélioration nette par rapport au dispositif précédent, mais les élus (notamment dans les communes dont la population est en forte croissance) contestent le décalage entre les dotations financières calculées sur une population N alors qu'ils supportent les charges qui portent sur une population N+3.

**Gwenaëlle Brilhaut** présente les travaux faits par l'Insee (Nathalie Caron et Gwenaëlle Brilhaut) examinant les possibilités d'avancer la date de référence des populations légales.

Les contraintes sont bien de fournir des données de population avec une robustesse équivalente quelle que soit la collectivité pour respecter l'égalité de traitement des communes, au regard notamment d'une échéance électorale.

Dans le cas des petites communes et des communautés, recensées tous les 5 ans, le dispositif repose sur l'utilisation du fichier de la taxe d'habitation (TH), et sur l'alternance au cours des 5 années de l'extrapolation pendant 2 ans (à partir TH), de l'utilisation des résultats de la collecte, et de l'interpolation linéaire (quand on a réalisé la collecte).

On peut imaginer, en s'appuyant sur les fichiers de la TH, avancer d'1 an la date de population légale en effectuant 3 extrapolations et 1 interpolation : outre qu'on perd la symétrie, plus la date de référence s'écarte de la collecte, plus le calcul risque d'être fragile, et le retour via l'interpolation risque être brutal s'il s'effectue sur une seule année.

Dans le cas des grandes communes, le dispositif repose sur la mise à jour du RIL et l'estimation d'un nombre moyen de personnes par logement. C'est cet élément, très important dans le calcul de la population, qui est très difficile à estimer, et qui nécessite d'être expertisé.

Compte tenu de la disponibilité des données de TH, l'Insee ne peut envisager qu'1 année de moins sur la date de référence, et sous réserve des résultats des différentes études à mener en 2013/2014.

Dans le cas où les études montreraient qu'il est possible d'avancer la date de référence tout en gardant la robustesse des estimations, l'Insee devrait revoir toute la pédagogie du RP, alors qu'on aura les premières évolutions sur 5 ans.

La question se pose de l'intérêt de lancer tous ces travaux assez lourds pour gagner éventuellement 1 an dans le calcul de la population légale ; il serait plus raisonnable de chercher une solution plutôt sur la définition de la population DGF.

L'Insee souhaite recueillir l'avis des élus sur ce sujet.

**Le président** insiste sur le fait que le gel des dotations rend les élus particulièrement sensibles aux variations de population.

**Jean-Philippe Damais** juge cette présentation très intéressante et se déclare favorable à la poursuite des travaux.

**Andrée Rabilloud** considère que les élus doivent réfléchir ensemble à cette question : faut-il demander à l'Insee d'investir sur ces travaux, lesquels peuvent montrer qu'on ne pourra peut être pas avancer cette date de référence sans risque sur la robustesse.

**Brigitte Belloc** signale que, même si elles sont peu nombreuses, quelques communes enregistrent depuis plusieurs années de fortes croissances de population, et, pour elles, le principe d'équité de traitement se traduit par un décalage entre recettes de dotation et charges relativement plus important. La question peut se poser de trouver une solution via la population DGF pour ces communes.

**Philippe Louchart** signale la difficulté d'évaluer l'évolution du nombre moyen de personnes par logement dans les communes franciliennes, et doute de la possibilité de fournir des chiffres de population légale fiables avec 1 an d'avance. Il rappelle qu'effectivement le nouveau dispositif du recensement pénalise les communes en forte croissance de population, tandis que l'ancien les favorisait via les recensements complémentaires. Pour celles-ci, il faut sans doute réfléchir à une réévaluation de la population DGF au lieu de modifier les populations légales.

**Chantal Cases** craint que ces modifications envisagées ne fassent perdre en transparence sur ce qu'est le chiffre de population légale.

**Marie-Hélène Boulidard** considère qu'il y a d'autres travaux plus prioritaires pour le recensement que de tenter d'avancer la date de référence

**Corinne Chevalier** rappelle que sur les zones urbaines sensibles (ZUS) et les zones franches urbaines (ZFU), les populations ne sont pas actualisées depuis 2006.

**En conclusion, le président propose de suivre en parallèle 3 chantiers avant la prochaine réunion de la Cnerp :**

**1. Une concertation pour prendre les avis des associations d'élus ;**

**2. Une réflexion sur les solutions de contournement pour les cas particuliers ;**

**3 Poursuive les simulations, notamment pour estimer ce que serait la population 2010 si on l'avait calculé fin 2011 avec la méthode proposée et la comparer avec la population 2010 calculée fin 2012.**

## **7 Groupe de travail sur l'évolution du recensement**

**Chantal Cases**, qui copréside ce groupe avec **Mr Frécon**, présente les travaux du groupe mis en place par le Cnis dans le cadre de la Cnerp pour proposer des évolutions du questionnaire du recensement sous un certain nombre de contraintes : la fourniture de données pour satisfaire au règlement européen, la stabilité de la taille du questionnaire, et des modifications qui ne doivent pas trop perturber le questionnaire. Le questionnaire français du recensement est de taille nettement plus réduite que dans la plupart des autres pays européens.

Ce groupe, qui comporte un effectif réduit, a procédé par auditions : 61 personnes, appartenant à 41 organismes ont été auditées. Les notes ont été mises à disposition [sur le site du Cnis](#), ce qui a suscité des réactions et des contributions spontanées.



Les thèmes des séances ont porté sur Famille et multi-résidence, Emploi et activité, Logements, origine géographique, migrations et mobilité résidentielle, formation et qualification, mobilité, santé et dépendance. Le groupe a examiné sur chacun de ces thèmes comment celui-ci était traité dans les différents questionnaires européens.

Le groupe a également procédé à des réunions transversales, notamment avec les organisations syndicales.

Le groupe considère qu'il serait pertinent d'infléchir le questionnaire, notamment en matière de santé/dépendance, confort des logements et de mieux comprendre les ménages complexes. En revanche, l'existence de sources alternatives d'origine administratives peut permettre de disposer de données localisées utiles pour le suivi des politiques publiques, sans charger le questionnaire du recensement. Celui-ci présente néanmoins l'avantage d'exploiter simultanément des données ménages et des données individus.

**Le groupe va proposer plusieurs scénarii tout en formulant des recommandations pour une meilleure diffusion de données localisées (sources administratives, cumul enquêtes) ; il fournira aussi une liste possible de thématiques d'enquêtes associées.**

La première version du rapport, rédigée par les rapporteurs François Clanché et Pascal Oger, sera présentée au bureau du Cnis en juillet. Auparavant des présentations seront faites lors des Commissions du Cnis. La Commission démographie du Cnis a proposé un avis favorable sur le projet de rapport.

C'est l'avis de l'Assemblée plénière du Cnis début 2013 qui officialisera les décisions sur les évolutions du questionnaire. Celles-ci ne pourront être opérationnelles que sur la collecte à partir de janvier 2015.

**Monsieur Frécon** insiste sur l'importance du travail qui a été fait depuis juin 2011, sur la participation constructive des personnes auditées et sur l'efficacité de ce groupe. Il remercie le Cnis, et tout particulièrement Henriette Lantin, pour son soutien.

***La séance est levée à 16h15.***

***La prochaine réunion est prévue le vendredi 19 octobre 2012. Elle pourrait avoir lieu au Sénat.***