



Paris, le 10 octobre 2013  
N° 165/H030

**Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)  
Compte-rendu du 04 avril 2013**

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 du 19 octobre 2012
2. Bilan de la collecte 2013 du recensement, y compris test de collecte par Internet
3. Audit d'efficience du recensement de la population
4. Bilan des restitutions aux communes des chiffres de population légale 2010
5. Projet de restitution aux communes des résultats de l'enquête « Famille et Logements » de 2011
6. Simulations de l'impact d'un éventuel avancement d'un an de la date de référence des populations légales
7. Points divers

**Documents présentés :**

[Bilan de la collecte 2013 et résultat des tests de collecte par Internet - Diaporama](#)

[Collecte du recensement par Internet - A l'attention des communes](#)

[Audit d'efficience du recensement de la population - Diaporama](#)

[La restitution aux communes des données de population légale en décembre 2012 et les réactions des communes](#)

Enquête « Famille et logements » 2011 - Restitution des résultats - Modèle - Document de travail interne

[Parfaire la qualité du RIL pour réussir votre recensement](#)

## Liste des participants

Jean-Claude FRECON	Président de la Commission
Brigitte BELLOC	Rapporteur
Pierre BERTINOTTI	Rapporteur
Mohamed AMINE	CNFTP - Centre national de la fonction publique territoriale
Michel BLANC	Insee
Dominique BONNANS	Datar
Marie-Hélène BOULIDARD	Personnalité qualifiée
Nicole CADENEL	Insee
Chantal CASES	Directrice de l'Ined, vice présidente
François CLANCHE	Insee
Marie-Hélène COUSIN	AURH - Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'Estuaire de la Seine
Jean-Philippe DAMAIS	Association des maires de France
Henriette LANTIN	Secrétariat Cnis
Philippe LOUCHART	laurif - Personnalité qualifiée
Armand PINOTEAU	Fédération des villes moyennes
Hélène TANGUY	Association des élus du littoral
Pauline VIROT	Apur - Atelier parisien d'urbanisme

## **Absents excusés**

Brigitte BARIOL	Fédération nationale des agences d'urbanisme
Anthony BRIANT	Secrétariat général du comité interministériel des villes
Pascal BUCHET	Association des maires de France
Caroline CAYEUX	Fédération des villes moyennes
Olivier CREPIN	Assemblée des communautés de France
Valérie DARRIAU	Secrétariat général du comité interministériel des villes
Gérard-François DUMONT	Université Paris IV Sorbonne - Personnalité qualifiée
Michel EHRHART	Ministère Agriculture
Wilfried FAUCHER	Association des ingénieurs territoriaux de France
Michel-Henri GENSBITTEL	Société française de statistiques - Personnalité qualifiée
François HERAN	Personnalité qualifiée
Hervé JONATHAN	Ministère chargé de l'outre-mer
Bettina KNAUT	Eurostat - Personnalité qualifiée
Christophe LEFORT	Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales
Fabrice MILLEREAU	Association des petites villes de France
Andrée RABILLOUD	Association des maires ruraux de France
Jean-François RAPIN	Association nationale des élus du littoral
Mélanie TRAN LE TAM	Ministère chargé de l'outre-mer
Guy VAXELAIRE	Association nationale des élus de la montagne
Claude VAZQUEZ	Association des maires des villes et banlieues de France

En ouverture de la séance, le président fait la liste des présents, des absents excusés ou non.

## **1. Approbation du compte-rendu de la réunion du 19 octobre 2012**

**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. Bilan de la collecte 2013**

**Nicole Cadelnel** présente un bilan « provisoire » de la collecte 2013. Elle a concerné 8 141 communes et près de 23 000 agents recenseurs formés.

### **2.1. Nouveautés de la collecte 2013**

#### ***a. En termes de collecte***

L'Insee a mis en place de nouveaux outils pour les coordonnateurs communaux, qui sont des acteurs essentiels de la collecte. Leurs formations ont été adaptées, moins techniques, plus orientées vers le management. La formation des superviseurs a également été révisée.

#### ***b. En termes de communication***

L'Insee a été plus présent dans les media, notamment dans les grands quotidiens régionaux.

L'Insee apparaît désormais sur les affiches d'une part, et les chroniques audio sur le recensement ont été doublées par des chroniques vidéo, diffusées par les TV locales, et visibles sur le site du Cnis d'autre part.

L'Insee a publié [une étude de 4 pages sur les résultats du recensement des habitants des communautés](#) (maisons de retraite, internats, casernes,...).

### **2.2. Bilan de la collecte sur le terrain**

Les demandes de prolongation pour la collecte, pour l'essentiel liées aux conditions météorologiques ont été nettement moins fréquentes qu'en 2012.

Les coordonnateurs communaux ont été plus nombreux à répondre à traditionnelle enquête de bilan sur le déroulement de la collecte.

Parmi les résultats de cette enquête, quelques éléments notables :

- 36 % des coordonnateurs communaux ne sont pas associés à l'expertise du RIL ;
- 14 % des communes ont eu des difficultés avec les agents recenseurs ;

- on constate un lien entre le mode de recrutement et les problèmes rencontrés lors de la collecte. Mais ces difficultés n'ont pas eu d'impact sur le résultat final de la collecte, car les communes ont su pallier les défaillances des agents recenseurs. Les zones de compétence des superviseurs ont été élargies et leurs effectifs fortement réduits (512 en 2011, 462 en 2012, 453 en 2013). 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 communes ont plutôt bien utilisé les nouveaux outils mis à leur disposition, et apprécié

notamment le questionnaire en anglais dans le sud-ouest. Elles restent sur des formes de communication traditionnelles (affiches, lettres) ;

- 87 % des communes utilisent le site Internet d'organisation du recensement.

**Le taux de non réponse** (taux de FLNE, fiche de logement non enquêté) devrait être plus faible qu'en 2012, mais au prix d'efforts soutenus des communes, notamment sur l'envoi de lettres de relance.

Ce taux de non réponse augmente avec la taille de la commune, mais pas forcément selon les difficultés sociales du territoire. L'Insee est vigilant face à la concentration d'éventuels taux de non réponse importants.

On peut noter quelques soucis de collecte liés à des habitants agressifs et/ou récalcitrants. Par ailleurs, le recensement des communautés (foyers pour travailleurs migrants, établissements de long séjour, casernes, résidentes universitaires) devient difficile : cette collecte, qui est faite par l'Insee, implique de mettre à contribution le responsable de la communauté.

L'Insee envisage de nouveaux protocoles de collecte dans certaines communautés : il pourrait être envisagé de recourir plus massivement aux fichiers des établissements pour recenser les communautés et améliorer la qualité des données diffusées. En effet, comme le signale **Philippe Louchart**, le fait de dupliquer les bulletins individuels en cas de non réponse partielle peut entraîner des anomalies statistiques (sur des structures par âge, par exemple).

### **2.3. Bilan de la collecte par internet**

Le test de 2013 porte sur 46 communes réparties dans toutes les régions de métropole, soit 45 000 ménages, alors qu'en 2012 seulement 14 communes dans 6 régions et 25 000 ménages étaient concernés.

La collecte par Internet s'est globalement très bien passée (malgré quelques bugs rapidement réparés) et tous les acteurs concernés sont satisfaits. Ce test a néanmoins nécessité une assistance importante à destination des communes, des directions régionales ou des personnes recensées. Trois personnes ont été mobilisées pendant la collecte pour apporter cette assistance.

Avec la collecte par Internet, le temps de travail est à peine plus long pour les coordonnateurs communaux et la charge de travail n'a pas diminué pour les agents recenseurs. En effet l'agent recenseur est obligé de passer dans tous les ménages pour déposer identifiant et code d'accès : celui-ci est valable pour tout le logement.

Si le taux de recours à internet est en moyenne de 33 %, on observe une grande hétérogénéité de résultats entre les communes et entre les agents recenseurs.

Certaines communes ont mis à disposition un poste Internet à la mairie pour permettre aux personnes n'ayant pas Internet de répondre.

Il faut noter qu'aucune personne ne s'est plainte de difficulté sur le débit Internet, car le questionnaire n'est pas très lourd, mais un navigateur récent est nécessaire pour que le questionnaire s'affiche convenablement.

Les trois arguments qui jouent en faveur de la réponse par Internet sont la **confidentialité**, la **non nécessité de plusieurs rendez vous**, l'**économie de papier**.

En 2014, la collecte par internet sera déployée dans une zone de supervision dans chaque région, y compris outre-mer. Ce seront 401 communes qui seront désignées, soit 260 000 ménages. Et la généralisation du dispositif est envisagée pour 2015.

### 3. Audit d'efficience du recensement mené en 2012

A la demande du directeur général de l'Insee, l'Inspection générale de l'Insee a mené en 2012 un audit d'efficience sur le recensement ; à ce titre ont été mandatés Michel Blanc, Philippe Domergue et Chantal Madinier. L'objectif portait sur l'efficience des moyens engagés par l'Insee dans la réalisation du recensement, l'examen de l'adéquation des produits de diffusion à la demande et des propositions d'amélioration.

**Michel Blanc** expose les principaux résultats de ce **rapport interne à l'Insee**, présenté au comité de direction de l'Insee en octobre 2012.

Les coûts de collecte et de traitement sont évalués pour 2011 à 54,3 millions d'euros, qui se répartissent entre 21,5 millions d'euros pour les coûts internes (la rémunération des personnels Insee) et 32,9 millions d'euros pour les coûts externes. En dehors de la dotation forfaitaire de recensement versée aux communes, dont le montant total a nettement augmenté sur la période, les dépenses externes restent contenues sur la période 2004/2012.

Les effectifs consacrés par l'Insee au recensement, incluant d'une part les équipes centrales de statistique et d'informatique à Paris, les pôles dédiés à Lyon et Rouen, les équipes affectées dans chaque direction régionale, et les agents Insee superviseurs (1/4 temps) sont estimés à 547 ETP<sup>1</sup> en 2011. Ces effectifs sont également relativement stables sur la période.

La nouvelle méthode du recensement donne satisfaction : les données (sur les populations légales et les résultats statistiques) sont bien produites annuellement, largement diffusées et globalement bien reçues par les différents publics.

Le coût global du recensement est stable et l'objectif sur les coûts externes est bien atteint : le montant annuel n'excède pas le 1/7 du coût correspondant du RP99. Cependant, le poids du RP dans le budget Insee, qui subit des réductions comme nombre de services de l'État, augmente chaque année, et la question de la soutenabilité de ce projet est posée.

Les auteurs incitent donc l'Insee à :

- contenir les dépenses externes, sur lesquelles il reste peu de marge de manœuvre ;
- améliorer l'organisation et alléger les processus, notamment dégager des gains de productivité (projets Homere<sup>2</sup> et Rorcal<sup>3</sup>), revoir le dispositif de supervision pour diminuer les effectifs de superviseurs, réduire le taux de l'exploitation complémentaire (1/5 au lieu d'1/4), être moins ambitieux sur la codification des professions antérieures ;
- réfléchir dès maintenant au type de recensement souhaitable à l'horizon des années 2020, en envisageant un recours plus important aux fichiers administratifs.

**Le président et la vice présidente** de la Cnerp, qui ont co-présidé le groupe de travail Cnis sur l'[évolution du questionnaire du recensement](#), rappellent que ce groupe a acté un certain nombre de modifications sur le questionnaire du recensement pour s'adapter aux évolutions de la société, lesquelles modifications vont nécessiter des investissements. Il ne faudrait pas que ces investissements soient remis en cause.

A l'interrogation de **Pierre Bertinotti** sur l'éventualité d'examiner le volet « recettes » du recensement, **Michel Blanc** rappelle que les données du RP sont publiques et gratuites, mais que

---

<sup>1</sup> Équivalent Temps Plein

<sup>2</sup> Harmonisation des Outils et Modernisation du Recensement)

<sup>3</sup> Réorganisation du Répertoire Commun d'Adresses Localisées

cela n'exclut pas dans le cas de certains produits qui exigent des prestations personnalisées, soient payants : c'est le cas du dispositif [Diaf](#)<sup>4</sup> qui fournit pour certains publics des résultats sur des zonages infra-communaux à la demande. Mais ces recettes sont extrêmement faibles par rapport au budget global.

**François Clanché** rappelle que l'argument de la gratuité des données est très important dans la communication sur le recensement auprès des communes et des citoyens. Il souligne que les investissements à réaliser dans le cadre de l'évolution du questionnaire relèvent du département Démographie de l'Insee, dont les moyens sont consacrés, en dehors de la gestion du recensement, aux projets de collecte par internet et d'amélioration du RIL (Rorcal).

En réponse à **Marie-Hélène Bouldard** sur le suivi des recommandations du groupe de travail « Diffusion du recensement », il est proposé d'inscrire ce sujet à la prochaine commission « Territoires » du Cnis à l'automne 2013.

#### **4. Bilan des restitutions aux communes des chiffres de population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2013, millésimée 2010**

**François Clanché** rappelle que les chiffres de population légale ont été envoyés aux communes dans la semaine du 17 décembre 2012. Dans quelques cas de message complexe ou de difficultés spécifiques (131), les directeurs régionaux ont apporté ces informations aux maires.

La croissance de la population (+310 000 habitants en 1 an) est un peu plus faible qu'en 2012 : l'évolution est plus faible dans les grandes communes (984 communes d'au moins 10 000 habitants) que dans les petites. Ce sont les communes éloignées des centres urbains qui perdent des habitants. La population légale au 1/1/2013 est inférieure à la population légale au 1/1/2012 dans une grande commune sur deux et une petite commune sur trois.

Le nombre de demandes d'explications de la part des communes faiblit : ces demandes portent sur la méthode en général, sur l'évolution des chiffres d'une année sur l'autre, sur l'écart date de collecte/date de référence dans les petites communes et sur la date de référence. Ce dernier sujet est de plus en plus demandé au fil des années.

Quelques communes « contestent » les chiffres : parmi les sujets de contestation, le décalage significatif dans des communes franciliennes entre le nombre d'enfants scolarisés et le nombre d'enfants recensés est un sujet que l'Insee examine avec attention. **Philippe Louchart** précise qu'il s'agit en général de communes dans lesquelles le parc social est important, où sans doute existent des ménages complexes.

**Chantal Cases** signale que l'hypothèse des enfants en garde alternée a été levée grâce aux résultats de l'enquête Famille et Logements.

**Philippe Louchart** souligne les décalages dans les analyses territoriales à partir des données du recensement.

**François Clanché** indique que les prochaines populations légales millésimées 2011 permettront la comparaison 2006/2011, la reconstitution de séries 1990/1999/2006/2011. Et L'Insee envisage à cette occasion d'estimer la répartition de l'ajustement démographique de la période 1999-2006 au niveau régional, voire au niveau grande agglomération ou département.

---

4

Diffusion infracommunale à façon du recensement

## **5. Projet de « restitution aux communes des résultats de l'enquête « Famille et Logements » de 2011**

L'enquête Familles Logements (EFL) a été la première enquête associée au recensement. La collecte a eu lieu en 2011 dans 1 440 communes volontaires, et 367 000 questionnaires ont été recueillis.

Les premiers résultats de l'EFL ont été publiés, d'une part par l'Insee (« [Le couple dans tous ses états, Insee-Première](#), février 2013, et en Île-de-France « [Mariage, union libre ou PACS : à chaque âge sa forme de couple](#) », Faits & chiffres, février 2013), d'autre part par l'Ined (« [Les pacsés en couple hétérosexuel sont-ils différents des mariés ?](#) », Population et société, février 2013).

L'Insee s'était engagé à faire une restitution à chacune des communes de leurs résultats (RP et EFL). Deux types de fiches de résultats ont été élaborés, à partir d'une modélisation par « petits domaines », car les données recueillies ne permettent pas de donner des informations à un niveau fin en utilisant directement les résultats de l'enquête.

Pour les grandes communes, il est possible de fournir d'assez nombreuses informations pertinentes ; en revanche, dans les communes de moins de 1 000 habitants la communication est plus délicate, et les informations mobilisables plus restreintes.

La Cnerp constate qu'il faut rester prudent avec ce mode d'échantillonnage et d'estimation, et ne restituer aux petites communes que ce qui est raisonnable. Néanmoins, elle préfère qu'on envoie aux petites communes comportant moins de résultats qui portent exclusivement sur la commune que des fiches plus complètes mais portant sur une zone plus vaste, comme leur canton ou leur EPCI.

## **6. Simulations de l'impact d'un éventuel avancement d'un an de la date de référence des populations légales**

Lors de la [réunion de mai 2012](#) de la Cnerp, l'Insee avait présenté des travaux pour explorer les possibilités d'avancer la date de référence des populations légales.

En effet 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. Ce décalage de 3 ans constitue cependant une nette amélioration par rapport à l'ancien dispositif du recensement.

Les conclusions de ces travaux montraient qu'on ne pouvait 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<sup>5</sup>.

---

5

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes

**Le président de la Cnerp** avait proposé de suivre en parallèle 3 chantiers :

1. une concertation pour prendre les avis des associations d'élus ;
2. une réflexion sur les solutions de contournement pour les cas particuliers ;
3. poursuivre 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.

**François Clanché** présente donc les résultats correspondant à ce troisième chantier.

Le choix d'avancer la date de référence d'un an présente des inconvénients :

1. les séries annuelles sont nettement plus heurtées dans les petites communes ;
2. dans les grandes communes, il faut faire des hypothèses supplémentaires sur la taille moyenne du logement ;
3. les coûts liés au changement de méthode ;
4. les coûts de pédagogie et de communication sur la population légale.

**Dans le cas des petites communes**, la moitié environ aurait à peu près la même population, mais environ 6 000 enregistreraient une hausse significative et 1 000 une baisse significative. **Dans le cas des grandes communes**, elles seraient aussi plus nombreuses à enregistrer une hausse qu'une baisse.

Le débat s'engage sur la pertinence d'un tel changement et le lien entre population et dotation, puisque c'est principalement sur des critères financiers que les communes contestent. Les communes en forte croissance de population (et notamment les SAN<sup>6</sup>) sont plus sensibles à ce décalage de 3 ans et le dispositif dérogatoire pour les SAN prend fin à compter de 2013.

**Brigitte Belloc** précise qu'une partie de la dotation globale de fonctionnement, soit la dotation de base, est directement liée à la population. La dotation de base varie de 64,46 à 128,93 euros par habitant en fonction de la taille des communes (en 2012 et en 2013) Le montant total de la dotation de base des communes est passé de 6,740 milliards d'euros en 2012 à 6,776 milliards d'euros en 2013 (+0,53 %) en lien avec l'augmentation de la population et des résidences secondaires. Comme le contexte est celui du gel en valeur de la DGF (baisse en 2014 et 2015), la hausse de la dotation liée à la croissance de la population est financée par la diminution d'autres composantes.

Le nombre de communes qui connaissent des évolutions de population très fortes est relativement limité : parmi les communes de plus de 5 000 habitants, une trentaine (dont 8 outre-mer) a connu une évolution moyenne annuelle d'au moins 4 % entre 1999 et 2009.

L'Insee suggère que la DGCL pourrait imaginer un dispositif exceptionnel pour gérer les communes pour lesquelles la présomption de croissance est forte, afin qu'elles aient un supplément de dotation. Ce dispositif pourrait reposer sur des critères (ex : croissance du nombre de logements) que l'Insee pourrait s'engager à fournir sans revenir sur le terrain comme pour les recensements complémentaires.

La Cnerp considère qu'il est préférable d'envisager un dispositif dérogatoire accordant un supplément de dotation aux communes connaissant une forte croissance (quel pourcentage ? sur combien d'années ?) plutôt que de bouleverser l'économie actuelle du recensement dont les premières évolutions quinquennales vont être analysées en 2014.

---

<sup>6</sup> Syndicat d'agglomération nouvelle



## **7. Divers**

En point divers, la Cnerp a validé le « deux pages » sur le RIL qui sera transmis à toutes les communes de plus de 10 000 habitants. Dans ce même courrier figureront les nominations par arrêté du Coordonnateur communal et de correspondant RIL. Le titre validé est « Parfaire la qualité du RIL pour réussir votre recensement »

***La séance est levée à 16h.***

***La prochaine réunion est prévue le mercredi 9 octobre 2013***