

**Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)  
Compte-rendu de la réunion du 5 avril 2018**

**Président** : Monsieur Claude RAYNAL (Sénateur de Haute-Garonne)

**Vice-présidente** : Magda TOMASINI (Institut national des études démographiques)

**Rapporteurs** : Monsieur Pierre BERTINOTTI (Contrôle général économique et financier)  
Monsieur Michel DUÉE (Direction générale des collectivités locales)

**Rappel de l'ordre du jour**

1. Bilan du moyen terme 2014-2018 de la Cnerp
2. Bilan de la collecte 2018
3. Projets en cours :
  - Expérimentation de collecte séquentielle ;
  - Dématérialisation des résidences non principales.
4. Points divers

**Documents présentés**

[Le moyen terme 2019-2023](#)  
[Enquête de recensement - Projets en cours](#)  
[Enquête de recensement 2018 - Bilan](#)

**Document complémentaire**

[Impact d'une clause de non-baisse dans les populations légales](#)

## **Liste des participants**

Cédric AFSA – Secrétariat général du Cnis  
Stéphanie ALIBERT – Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)  
Isabelle ANXIONNAZ – Secrétariat général du Cnis  
Pascal ARDILLY – Insee  
Catherine BELLER – Secrétariat général du Cnis  
Pierre BERTINOTTI – Rapporteur de la Commission  
Pierre-Alban BONIN – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
Guy CLUA – Association des maires ruraux de France (AMRF)  
Michel DUÉE – Rapporteur de la Commission  
Gilbert MEYER – Association des Villes de France  
Claude RAYNAL – Président de la Commission  
Valérie ROUX – Insee  
Marion SELZ – Personnalité qualifiée  
Gwennaël SOLARD – Insee  
Magda TOMASINI – Vice-présidente de la Commission  
Mélanie TRAN LE TAM – Ministère chargé des outre-mer

### ***Absents excusés :***

Mohamed AMINE – Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)  
Brigitte BACCAINI – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)  
Marie-Hélène BOULIDARD – Personnalité qualifiée  
Marie-Hélène COUSIN – Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)  
Claire DELPECH – Assemblée des communautés de France (AdCF)  
Gérard-François DUMONT – Personnalité qualifiée  
André LAIGNEL – Association des maires de France (AMF)  
Christophe LEFORT – Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)  
Philippe LOUCHART – Personnalité qualifiée

En ouverture de la séance, **le président** interroge les présents sur l'ajout éventuel de points divers à l'ordre du jour. À la demande de plusieurs membres, sont ajoutés le recensement des populations militaires, un point sur RORcal, la diffusion des données des populations légales, et les données relatives aux quartiers de la politique de la ville.

### **1. Bilan du moyen terme 2014-2018**

**Cédric Afsa** fait une présentation en trois points :

- Éléments de bilan du moyen terme actuel, qui s'achèvera fin 2018
- Propositions pour le prochain moyen terme 2019-2023
- Discussions et échanges.

Formellement, il y a eu six avis de moyen terme de la Cnerp. Le suivi des avis figure dans un document en pièce jointe au présent compte-rendu.

Le premier est relatif à l'amélioration de la collaboration entre l'État et les communes. Cela s'est traduit par la mise en place d'un groupe de travail sur RORcal. Son rapport a été validé par la Cnerp et le bureau du Cnis. Il contient 27 propositions et six des 18 propositions prioritaires ont déjà été mises en œuvre. Par ailleurs, la poursuite de l'allègement de la charge des communes a conduit à un projet de dématérialisation de la collecte des résidences non principales, opérationnel en 2019.

Le deuxième avis porte sur l'évolution du questionnaire du recensement, afin notamment de mieux analyser les liens familiaux des occupants d'un même logement.

Le troisième avis porte sur la communication et la pédagogie à l'égard des élus.

Le quatrième avis porte sur la dématérialisation de la collecte et l'augmentation de la part de la collecte par internet.

Le cinquième avis porte sur la sensibilisation des grandes communes à l'importance des opérations sur le RIL.

Le sixième avis porte sur l'organisation du recensement dans les années 2020. Aucun projet de refonte fondamentale n'est envisagé. L'Insee travaille à un projet d'adaptation du recensement pour satisfaire les demandes nationales et européennes en optimisant les coûts. Il tiendra compte notamment des effets de la suppression de la taxe d'habitation.

Ces orientations telles qu'elles figurent dans les avis sont considérées comme pérennes et seront approfondies lors du prochain moyen terme.

À propos de RORcal, **Valérie Roux** indique que le renforcement du partenariat Insee-Communes dans la gestion du RIL devrait être précisé dans le décret de 2003, décret d'application de la loi sur le recensement. Ce décret doit déjà être modifié, afin de prendre en compte les effets de la loi Égalité Citoyenneté qui remet en cause la catégorie des rattachés administratifs, comme par exemple les forains, qui n'ont plus l'obligation de se déclarer en préfecture. L'Insee profitera de cette modification pour balayer l'ensemble du décret et proposer d'autres modifications, en particulier pour mieux faire apparaître les travaux sur le RIL.

Une proposition de décret pourrait être soumise à la discussion de la Cnerp lors de sa prochaine réunion.

**Valérie Roux** souligne la volonté de l'Insee d'intégrer dans toutes ses opérations de communication à l'égard des communes l'importance d'une bonne gestion du RIL.

**Valérie Roux** note la nécessité de faire travailler en bonne entente RORcal et les SIGs des communes, afin d'en améliorer la synergie.

**Cédric Afsa** précise que des indicateurs de qualité du RIL seront introduits dans RORcal. Des données relatives à l'habitabilité des logements seront également introduites dans RORcal.

**Stéphanie Alibert** rapporte que de nombreuses communes ne sont pas encore au courant de l'interopérabilité de RORcal et des SIGs. Elle souhaite que les adresses ne fassent plus l'objet de plusieurs saisies. Elle demande comment l'Insee envisage l'intégration des RIL dans la BAN.

**Valérie Roux** précise que le développement d'un programme d'interopérabilité a été très coûteux en termes informatique. Le plus important actuellement est de faire connaître cet outil, de vérifier dans quelle mesure les communes s'en emparent, et de faire remonter les besoins.

Elle précise également qu'une convention entre l'Insee et l'IGN permet depuis l'an dernier de faire remonter les informations du RIL dans la BAN très régulièrement.

**Le président** s'interroge sur la réalisation effective de ces opérations par l'IGN. Il souligne l'importance de la formation par l'Insee des services administratifs concernés par l'utilisation de RORcal.

**Gilbert Meyer** fait remarquer que la suppression de la catégorie des rattachés administratifs aura pour effet une diminution de 400 personnes de la population de sa commune.

**Marion Selz** s'interroge sur les modalités d'appropriation par les communes de l'outil RORcal et regrette l'absence trop fréquente des représentants des associations membres de la Cnerp.

**Valérie Roux** indique que chaque année un cycle de formation des correspondants RIL est mis en œuvre. C'est à cette occasion que l'utilisation de l'outil RORcal pourra être intégrée. Elle propose qu'un bilan de la collaboration entre l'Insee et l'IGN soit présenté lors de la prochaine réunion de la Cnerp. La question des rattachés administratifs sera étudiée au moment de la modification du décret de 2003.

En réponse à une interrogation, **Valérie Roux** indique qu'il n'y a pas eu de remontées négatives à propos de la nouvelle feuille de logement dans la version papier ou dématérialisée.

**Le président** mentionne à nouveau la question des évolutions de population en dents de scie et l'incapacité à lisser ces évolutions.

**Valérie Roux** fait valoir que la méthode du recensement pratique déjà une forme de lissage en utilisant des données sur cinq années. L'Insee mène par ailleurs des travaux méthodologiques pour mieux pondérer les différentes collectes.

**Gilbert Meyer** souligne les lacunes du recensement par sondages dans les communes de plus de 10 000 habitants.

**Le président** rappelle que, lors de la réunion précédente, il avait été montré qu'il n'existait pas de méthode alternative applicable. Néanmoins, il regrette les inconvénients liés à un lissage insuffisant.

À une interrogation de **Michel Duée** sur la prise en compte d'autres facteurs pour réduire les inconvénients de l'insuffisance du lissage, **Valérie Roux** indique que des travaux de l'Insee visent à mieux prendre en compte les effets d'échantillons, grâce à des fichiers auxiliaires comme ceux de la taxe d'habitation.

**Le président** souligne l'effet mécanique sur le calcul de la DGF et s'interroge sur la mise en place d'un effet retard de deux ans, en cas de baisse de la population deux années consécutives. Il demande à la DGCL d'étudier ce sujet. Une expertise a depuis été menée par la DGCL suite à cette réunion. Un document complémentaire sur ce sujet est donc joint au compte-rendu.

Les propositions pour le prochain moyen terme sont détaillées par **Valérie Roux** :

- Poursuivre les gains d'efficacité en tirant profit des nouveaux outils de collecte, par exemple en étudiant la possibilité de répondre par smartphone, développer au maximum internet et tout ce qui peut diminuer la charge de travail des communes et des agents recenseurs, grâce notamment à la collecte en séquentiel
- Approfondir la question des communautés par une ré-ingénierie complète de la collecte
- Poursuivre les travaux statistiques visant à avoir les populations légales et les résultats statistiques les plus exacts possibles, en améliorant les poids et l'utilisation des sources externes
- Consolider le partenariat Insee-Communes
- Adapter le recensement aux exigences externes, notamment européennes, la préparation du recensement européen de 2021, l'Europe encourageant de plus en plus l'usage de fichiers admi-

nistratifs, voulant avoir des données très rapidement et très localisées dès la fin de l'année, en assumant éventuellement le fait que certaines populations ne puissent être comptabilisées, comme les sans-abris ou les gens du voyage.

## **2. Projets en cours**

**Pascal Ardilly** présente l'expérimentation dite « sans première visite » (document joint en annexe). Le principe consiste à déposer dans la boîte aux lettres des documents appelant les habitants à se faire recenser par internet et leur donnant leurs identifiants de connexion au site Insee *le-recensement-et-moi*. Il n'y a donc plus de visite préalable de l'agent recenseur.

Un objectif recherché est de générer à terme pour les communes des économies en nombre d'agents recenseurs recrutés ou en durée d'emploi des agents recenseurs. Cela n'aura pas un impact aussi profitable pour l'Insee, qui espère néanmoins que ce protocole augmentera le taux de collecte par internet.

Après Nantes en 2017, l'expérimentation a porté sur 16 communes en 2018, uniquement sur les adresses d'un seul logement.

Le résultat est satisfaisant : 30 à 50 % des questionnaires ont été collectés en une semaine, sans visite de l'agent recenseur. La variation entre les communes peut en partie s'expliquer par la qualité de la préparation des documents : mise sous enveloppe plus ou moins personnalisée...

L'opération sera étendue à environ 144 communes pour toutes les adresses d'un logement en 2019.

Une première expérimentation sera menée pour les adresses collectives en 2019 dans une quinzaine de communes volontaires. La principale difficulté sera de s'assurer qu'il y a une correspondance systématique et sans ambiguïté entre une boîte aux lettres et un logement de l'immeuble identifiable, d'où le rôle essentiel de la tournée de reconnaissance.

**Gilbert Meyer** fait remarquer que la multiplication des formules est difficile à expliquer aux agents recenseurs, qu'il n'est pas judicieux de parler d'un taux de réponse par internet par commune, alors qu'il est très variable selon les quartiers et qu'il dépend de la qualité de l'agent recenseur.

**Stéphanie Alibert** juge cette expérimentation très intéressante. Le taux de collecte par internet s'est régulièrement accru sur Toulouse depuis 2015, les agents recenseurs jouant un rôle de plus en plus actif.

**Marion Selz** suggère le dépôt des documents chez le gardien de l'immeuble, le cas échéant.

**Valérie Roux** confirme que la collecte par internet est la principale source d'économies dans les années à venir.

En réponse à une observation de **Marion Selz**, **Valérie Roux** précise que la qualité des réponses par internet est supérieure à celle des réponses papier, avec en particulier beaucoup moins de non-réponses partielles.

**Stéphanie Alibert** signale que certaines réponses n'ont pas été validées, alors que les ménages ont déclaré avoir rempli les formulaires, sans doute par oubli d'activation de la fonction validation. Elle souligne que dans ce cas la relance par les agents recenseurs n'est pas aisée.

**Valérie Roux** signale qu'une liste des personnes qui ne sont pas allées jusqu'au bout du questionnaire pourrait être étudiée.

À la question de **Gilbert Meyer** sur le recensement des militaires, **Valérie Roux** indique que les militaires sont recensés exhaustivement une fois tous les cinq ans comme communauté, avec une date de collecte et un enquêteur spécifique. Les variations de population de militaires sont prises en compte progressivement par cinquième chaque année.

**Gilbert Meyer** souligne le décalage de dates entre le recensement opéré et la publication des résultats.

**Valérie Roux** rappelle que le décalage de dates est une question d'arbitrage entre la qualité des informations et leur fraîcheur. Des informations de qualité et fiables entraînent un décalage de dates.

**Michel Duée** fait valoir que la recherche d'une plus grande fraîcheur des données entraînera une variabilité plus importante.

**Guy Clua** demande si un montant d'économies a été calculé sur les 16 communes qui ont fait l'objet de l'expérimentation « sans première visite ».

**Pascal Ardilly** fait état de remontées qualitatives des communes sur la réduction des temps de passage sur le terrain des agents recenseurs, sans pour autant avoir quantifié ces économies en euros.

**Marion Selz** évoque l'idée d'un recensement exhaustif par internet dans quelques années.

**Valérie Roux** fait remarquer qu'il sera toujours nécessaire d'avoir un échantillon pour relancer ceux qui ne répondent pas.

**Mélanie Tran Le Tam** s'interroge sur le caractère secret de l'identifiant et du mot de passe, lorsque le document est déposé dans une boîte aux lettres sans être sous enveloppe, et sur le risque de substitution.

**Valérie Roux** confirme qu'une mise sous enveloppe est préférable mais que cela accroît la charge de la commune. Dans le cadre de l'expérimentation, toutes les options sont laissées ouvertes.

**Michel Duée** s'interroge sur une éventuelle baisse de la qualité des réponses par internet, en l'absence « d'une première visite » de l'agent recenseur qui pouvait le cas échéant répondre à des interrogations des ménages.

**Valérie Roux** pense que ce risque est faible mais qu'il sera évalué.

**Valérie Roux** présente le second projet relatif à la dématérialisation de la collecte des résidences non principales. Jusqu'à présent, le recensement se fait uniquement par un questionnaire papier, la feuille de logement étant rempli par l'agent recenseur. Cela peut présenter dans certaines communes touristiques un travail important : dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon, cela représente la moitié des feuilles de logement papier.

À partir de 2019, un nouveau protocole est mis en place. Les définitions ne changent pas : l'agent recenseur, comme maintenant, détermine la catégorie de logement avec les informations du voisinage mais il ne remplit plus le questionnaire papier ; il note quatre informations sur son carnet de tournée : la catégorie de logement, le type de construction, le nombre de pièces et la période d'achèvement, que le coordonnateur communal enregistre dans son application informatique. Il en résulte environ un million de questionnaires en moins à manipuler et un allègement de la charge de travail pour les communes qui ont beaucoup de résidences secondaires.

**Stéphanie Alibert** signale des difficultés dans la collecte des informations relatives aux étudiants, liées notamment au caractère occasionnel du logement.

**Le président** propose de revenir sur la formulation des perspectives moyen terme.

**Magda Tomasini** souhaite que soit précisé l'objectif de recherche d'informations les plus exactes possibles sur les populations légales.

**Cédric Afsa** indique que ces précisions seront apportées lors de la formulation des avis à l'automne prochain.

**Michel Duée** souhaite qu'un point spécifique mentionne les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation.

**Magda Tomasini** souhaite que la Cnerp donne son avis sur les propositions d'Eurostat de faire davantage appel aux fichiers administratifs pour le recensement.

**Stéphanie Alibert** revient sur la question des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont les données ne sont pas toujours pérennes ou n'ont pas été actualisées.

**Valérie Roux** indique qu'il n'y a pas d'actualisation annuelle des indicateurs de la politique de la ville et que toutes les données ne sont pas géolocalisées. Des travaux de géolocalisation de manière générale sont en cours.

**Pascal Ardilly** fait remarquer que plus la zone est petite, plus l'échantillon est petit avec le risque d'une augmentation de l'erreur d'échantillonnage.

### **3. Bilan de la collecte 2018**

**Pascal Ardilly** donne les informations relatives à la collecte 2018. Elles figurent en totalité dans le document joint au présent compte-rendu.

Cinq millions de logements ont été recensés, avec neuf millions de bulletins remplis.

48,4 % des logements sont recensés par internet, ce qui représente 56,1 % des bulletins individuels recensés. Le taux de feuilles logement non enquêté (FLNE) se stabilise à 3,6 % sur la France, avec de fortes disparités : 1,8 % en Pays de la Loire et 7 % en Île-de-France.

Le recensement des 5 900 communautés s'est globalement bien passé. La mise en place de la nouvelle feuille de logement, avec les liens familiaux dans le ménage, ne semble pas avoir posé de problèmes.

Un site frauduleux « le recensement citoyen » demandait le paiement d'un euro, avant de renvoyer sur le site officiel de l'Insee. Deux signalements ont été faits à l'Insee. L'Insee communiquera davantage l'an prochain sur la gratuité pour répondre au recensement.

### **4. Points divers**

À une question de **Stéphanie Alibert** sur un recensement ponctuel des sans-abris par une commune, **Valérie Roux** n'a pas d'opposition mais indique que le protocole de collecte n'étant pas le même que celui de l'Insee il n'est pas possible d'intégrer ces chiffres dans le calcul de la population.

**Michel Duée** rappelle le principe de l'égalité de traitement des communes, qui s'oppose à toute modalité particulière de recensement de la population.

Pour sa dernière réunion de la Cnerp, **Pierre Bertinotti**, rapporteur depuis 2006, souligne l'importance de cette instance de concertation où toutes les parties prenantes sont représentées. Il encourage toutes les associations membres de la Cnerp à être bien présentes aux réunions. Il remercie l'Insee pour la qualité de son travail et ses efforts permanents de communication, de pédagogie et de transparence. Il rend hommage à la mobilisation constante des communes, de leurs élus et de leurs agents, pour mener à bien et dans les délais la collecte des informations. Il souhaite à l'ensemble des membres de la Cnerp et à son président de fructueux échanges pour le bien commun.

**Le président** propose que la prochaine réunion de la Cnerp se tienne le 16 octobre prochain.

Plus rien n'étant à l'ordre du jour, la séance est levée à 12h30.