



Paris le 11 février 2005 n°20/D130

## COMPTE RENDU

### De l'instance d'évaluation des processus de collecte du nouveau recensement de la population

Réunion du 08 décembre 2004

---

Président : Monsieur Jean-Claude FRECON (Sénateur de la Loire)

Rapporteurs : Monsieur Philippe DELLEUR (Contrôleur d'Etat), Monsieur Olivier LEFEBVRE (Direction générale des collectivités locales)

#### *RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR*

- Installation de l'instance par M. Jean-Pierre DUPORT, Vice Président du Cnis en présence de Monsieur Jean-Michel CHARPIN, Directeur général de l'INSEE
- Intervention de M. Jean-Claude FRECON, Président de l'instance d'évaluation.
- Election du vice-président de l'instance d'évaluation.
- Bilan de la collecte 2004 et premières mesures adoptées. Présentation de la démarche qualité de l'Insee.
- Tour de table de présentation. Expression des attentes des participants.
- Détermination de la documentation à diffuser.
- Détermination des modes de travail de l'instance.
- Champs de réflexion proposés pour 2005-2006.

LISTE DES PARTICIPANTS

M.	AMINE Mohamed	Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Mme	BOULIDARD Marie-Hélène	Commune de la Roche-sur-Yon
Mme	BOURGEY Catherine	INSEE
Mme	CHAMBET-ROSSET Marie-Christine	Secrétariat du CNIS
M.	CHARPIN Jean-Michel	Directeur général de l'INSEE
M.	CHOFFEL Philippe	Délégation interministérielle à la ville (DIV)
M.	DE FOUCAULD Jean-Baptiste	Inspection générale des finances
M.	DELLEUR Philippe	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Contrôle d'Etat
M.	DUPORT Jean-Pierre	Vice-président du CNIS
M.	DURR Jean-Michel	INSEE
Mme	ESCAPA Caroline	INSEE
M.	FRECON Jean-Claude	Sénateur de la Loire
M.	GENSBITTEL Michel-Henri	Société française de statistiques (SFdS)
Mme	GRIMA Marie-Claire	Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)
M.	HERAN François	Institut national des études démographiques (INED)
M.	LACOSTE Gérard	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF)
Mme	LARPENT Maryse	Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)
M.	LEBOURDAIS Gérard	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité
M.	LEFEBVRE Olivier	Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)
M.	OUSSET Jean	Association des petites villes de France (APVF)
M.	PICART Eric	Syndicat national des secrétaires de mairie (SNSM)
M.	ROBERT Bernard	Association nationale des élus du littoral (ANEL)
Mme	SAGLIETTI Carla	Secrétariat du CNIS
M.	SKALIOTIS Michail	EUROSTAT

*Absents excusés :*

M.	BRUN Raphaël	Association des administrateurs territoriaux de France
M.	DUMONT Gérard-François	Professeur à la Sorbonne
M.	DUPAQUIER Jacques	Académie des sciences morales et politiques
M.	SCHIETSE Eric	Association des maires ruraux de France
M.	VAXELAIRE Guy	Association nationale des élus de la montagne

La séance est ouverte à 14h30.

## 1. Mise en place de l'instance

Le président Frécon accueille les participants et donne la parole à M. Jean-Pierre Duport, vice-président du CNIS, puis à JM Charpin, directeur général de l'Insee.

### M. Duport rappelle brièvement le mandat de cette instance d'évaluation.

- Le recensement de la population comporte désormais des méthodes de collecte dont les principes ont été fixés par la loi du 27 février 2002 et les modalités par le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003. Par ailleurs, la loi a précisé les responsabilités de chacun : elle confie aux communes la responsabilité de préparer et de réaliser l'enquête de recensement et à l'Insee celle d'organiser et de contrôler la collecte des informations ;
- Compte tenu des nombreuses innovations introduites dans la collecte du recensement, il est naturel d'entrer dans une démarche d'évaluation et d'amélioration des modalités des enquêtes de recensement ;
- Tel est le sens de l'avis exprimé par l'assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique (CNIS) le 18 décembre 2003 : « *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, de réalisation 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* ».
- L'instance d'évaluation des processus de collecte du nouveau recensement de la population a été créée le 6 août 2004 par décision du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, président du CNIS ;
- Elle a pour mandat :
  1. « d'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-Miquelon, l'organisation de la collecte des informations du recensement de la population et son contrôle ;
  2. d'évaluer les dispositions adoptées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pour assurer la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement, en distinguant les situations d'enquête exhaustive et d'enquête par sondage.

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

L'instance d'évaluation veillera, d'une part, à hiérarchiser l'urgence et l'importance de ses investigations et, d'autre part, à distinguer parmi ses propositions celles qui seraient susceptibles d'une application immédiate de celles qui relèveraient d'actions à plus long terme.

Le président de l'instance d'évaluation est habilité à informer à tout moment le vice-président du CNIS, le directeur général de l'Insee et les présidents des associations de maires des dispositions qu'il lui apparaîtrait judicieux de prendre à la lumière des travaux qu'il conduit.

Le président de l'instance d'évaluation rendra compte chaque année des travaux de celle-ci au bureau du CNIS, pour sa session d'automne. Le premier rapport sera fourni pour la session d'automne 2005. Au préalable, et au plus tard pour l'assemblée plénière du CNIS de début 2005, l'instance d'évaluation produira son programme hiérarchisé d'investigations pour 2005 et 2006. »

- Enfin, M. Duport rappelle le rôle que prend l'instance dans le cadre du nouveau décret organisant le CNIS : en cas de modification du décret en Conseil d'Etat du 5 juin portant sur les modalités de mise en œuvre des enquêtes de recensement, l'instance constitue la commission consultative

prévue par l'article 158 de la loi de février 2002 : elle est donc appelée à donner un avis sur le projet de modification.

#### **J.-M. Charpin, directeur général de l'Insee :**

- Le recensement de la population, sous sa forme renouvelée, représente une innovation très importante. Cette innovation répond aux questions que nous nous sommes posées, comme dans de nombreux pays, sur le système de recensement. La formule de recensement général périodique ne répond plus aux besoins de fraîcheur d'information auquel sont soumis tous les décideurs, notamment locaux. Par exemple, les contrats de Plan 2000-2006 ont été négociés et définis, en 1999, sur la base des résultats du recensement de 1990. De plus, un recensement général représente une opération très lourde sur le plan organisationnel (120 000 agents recenseurs pour le recensement de 1999) et budgétaire (quasi-doublement du budget de l'Insee les années de recensement).
- La nouvelle formule, reposant sur le sondage dans les grandes communes et sur un principe de collecte tournante permet, une fois atteint le régime de croisière, d'actualiser chaque année les résultats et, d'autre part, de « lisser » la charge, organisationnelle et budgétaire.
- De nombreux pays suivent notre recensement avec attention. A l'heure actuelle, seuls la France et les Etats-Unis (qui commencent en 2005) ont adopté une procédure annualisée reposant sur le sondage. Pour les Etats-Unis, cette procédure se double d'un comptage décennal, réalisé sous forme traditionnelle.

La contrepartie de l'innovation, comme l'a rappelé M. Duport, c'est une démarche d'évaluation et de perfectionnement. C'est pourquoi l'Insee attend beaucoup des travaux de cette instance d'évaluation.

- La première enquête de recensement conduite selon la nouvelle méthode a été réalisée en janvier et février 2004 par environ 8 000 communes. Elle s'est très bien passée. Elle a toutefois fait apparaître des difficultés : pour les plus petites communes, c'est la lourdeur des procédures au regard de la taille de la population recensée, quant aux communes de 8 000 à 10 000 habitants, pour lesquelles la méthode reste le comptage exhaustif l'opération reste relativement lourde à organiser.
- Parmi les communes de plus de 10 000 habitants, c'est surtout le travail de préparation du RIL qui a été ressenti comme lourd. Plusieurs communes ont également souligné le montant trop faible, à leurs yeux, de la dotation forfaitaire de recensement. A première vue, ce type de difficultés semble moins prononcé pour les plus grandes communes (100 000 habitants et plus).
- La première enquête a permis de faire apparaître quelques améliorations possibles dont certaines ont d'ores et déjà été prises en compte : allègement des procédures pour les plus petites communes, adaptation du calendrier de préparation du RIL...
- La loi et ses textes d'application imposent aux communes et à l'Insee des obligations précises quant à l'exécution des enquêtes de recensement. Mais, au-delà, l'Insee souhaite établir un véritable partenariat avec les communes afin de faire progressivement émerger et de mutualiser les pratiques débouchant sur le meilleur niveau de qualité possible du recensement. C'est bien le sens de l'instance d'évaluation qui se met en place aujourd'hui : évaluer, proposer des améliorations et capitaliser les bonnes pratiques.
- Malgré son caractère désormais annuel, le recensement reste une opération lourde : toutes les améliorations proposées ne pourront pas être prises en compte en même temps et nécessiteront de toutes façons un certain délai de mise en œuvre. C'est pourquoi il sera important que l'instance puisse hiérarchiser des propositions.

En conclusion, JM Charpin remercie les participants pour leur engagement dans cette instance et leur réaffirme que l'Insee est vraiment à l'écoute de leurs conclusions.

### **J.-C. Frécon, Sénateur de la Loire, Président de l'Instance**

M. Frécon souligne le progrès que représente la nouvelle méthode de recensement : l'actualisation annuelle des données statistiques et des populations légales permettra une meilleure prise en compte des évolutions socio-démographiques. Le recensement revêt en effet une importance considérable pour une commune : base d'application de nombreux textes, dont l'établissement du montant de la dotation globale de fonctionnement, et source d'information sur la population et les logements offrant une aide à la décision locale.

M. Frécon souhaite que cette instance travaille dans un climat de franchise absolue : pour trouver des solutions et des voies d'amélioration, il faut pouvoir dire franchement ce qui va et ce qui ne va pas.

- l'instance d'évaluation doit faire émerger des solutions opérationnelles à des problèmes rencontrés et capitaliser les bonnes pratiques au vu de ce qui se passe sur le terrain ; il s'agit d'améliorer les procédures et les processus en restant dans le cadre de la loi, qui a défini les responsabilités respectives de l'Insee et des communes.
- la composition de l'instance est très riche : on a veillé à une représentation de toutes les associations de communes, mais aussi de techniciens. Des personnalités qualifiées sont également là pour apporter leur expertise ;
- la dimension européenne est également très importante ; l'innovation que représente le recensement sera sûrement appelée à se développer, compte tenu des questions que se posent nos voisins.

## **2. Tour de table**

Un premier tour de table permet de recueillir les attentes des participants.

M. de Foucauld est président de la formation Démographie-Conditions de vie du CNIS, formation particulièrement impliquée dans la concertation sur le recensement.

M. Gensbittel, de la Société Française de Statistique s'intéresse plus particulièrement aux processus de collecte et de diffusion de l'information.

M. Ousset, professeur honoraire d'économie et adjoint au maire d'une commune d'environ 6 000 habitants, participe aux travaux du CNIS depuis longtemps. Il a suivi de près la concertation sur le recensement rénové, en participant notamment au groupe sur la diffusion des résultats. Il fait état de ses réserves quant au calcul de la population légale, réserves qu'il a déjà eu l'occasion d'exprimer dans d'autres instances.

M. Choffel, représentant la DIV, se déclare intéressé par la production de résultats à un échelon géographique infra-communal, à valoriser notamment dans le cadre de l'Observatoire National des ZUS qui vient d'être créé.

M. Lebourdais, représentant le Ministère de l'Agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales, se déclare intéressé par les données permettant de caractériser le monde rural.

Mme Grima, représentant le ministère de l'Équipement, s'intéresse surtout aux données sur la mobilité : déplacements domicile-travail et migrations dites définitives (déménagements)

Mme Larpent, pour la FNAU, fait état des mêmes attentes en matière de résultats que Mme Grima et M. Choffel : données infra-communales et données sur la mobilité.

M. Amine rappelle que le CNFPT a participé à la formation liée au recensement dans les communes.

M. Skaliotis, qui représente Eurostat, fait part du vif intérêt qu'Eurostat prend à suivre le recensement en France.

M. Robert, représentant l'association des élus du Littoral, rappelle que le littoral est un territoire à fort enjeu. L'analyse s'effectue désormais de plus en plus souvent sur les pays littoraux (associant communes côtières et communes de l'intérieur) et non plus sur les seules communes du littoral. Il annonce qu'il pourra éventuellement s'exprimer, après concertation préalable aux réunions, pour le compte de l'ANEM et de l'Association des communes classées.

Mme Bouldard, démographe à la commune de La Roche-sur-Yon, indique qu'elle a suivi ce projet depuis le début de la concertation. Au sein de cette instance, elle souhaite faire entendre le point de vue opérationnel, vu des communes. Le recensement étant désormais une opération annualisée, cela implique de nouvelles organisations, de nouveaux travaux, de nouveaux métiers.

M. Lacoste, de l'IAURIF, indique qu'il est un « gros » utilisateur de données du recensement. Cette utilisation, qui se fait généralement sous forme de partenariats, s'étend également aux enquêtes associées au recensement.

F. Héran, directeur de l'INED, a participé activement à la concertation sur le recensement rénové, en présidant notamment un groupe de travail sur le contenu des questionnaires.

### **3. Election du Vice-président de l'instance**

Après avoir demandé s'il y avait des candidats déclarés à la vice-présidence de cette instance et constaté l'absence de candidature, M. Frécon propose celle de M. François HÉRAN, directeur de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED). M. Héran est élu à l'unanimité.

### **4. Premier bilan de la collecte 2004**

Jean-Michel Durr présente un premier bilan de l'enquête de recensement 2004, sur la base d'une enquête menée auprès des coordonnateurs communaux. (échantillon stratifié par taille de communes, environ 600 réponses, taux de réponse de 80%).

L'exposé, dont le support figure en annexe, aborde successivement les différentes phases de la collecte.

NB : *Les points exposés figurent en italique.*

Les commentaires et débats en caractères normaux.

*Le bilan d'ensemble est plutôt positif. L'enquête fait néanmoins émerger des difficultés, dont certaines ont pu être traitées pour l'enquête 2005.*

#### Gestion des imprimés

*La livraison des imprimés a globalement été jugée tardive par les communes.*

Pour l'enquête 2005, les imprimés arriveront plus tôt : toutes les communes les auront reçues pour le 15 décembre. Dans les plus petites communes, c'est le superviseur qui les apporte, ce qui permet de s'adapter aux horaires d'ouverture de la mairie.

*Une commune sur deux a jugé la dotation initiale en imprimés insuffisante. En revanche le système de « réapprovisionnement » a bien fonctionné.*

Ce sentiment d'une insuffisante dotation initiale peut être dû au nombre élevé de distributions multiples de bulletins (à sa seconde visite, l'agent recenseur pouvant juger plus rapide de redonner des bulletins que de demander au ménage de rechercher les bulletins remis à la première visite).

Le président Frécon demande que la marge de manœuvre en matière de bulletins soit suffisante. JM Durr pense qu'il peut effectivement y avoir un ajustement, mais rappelle que, compte tenu du coût de l'ensemble des imprimés (environ 1M€), il convient d'être assez rigoureux quant à leur utilisation.

### Recrutement et formation des agents recenseurs

*Les difficultés à trouver des agents recenseurs ont surtout concerné les grandes communes.*

M. Ousset confirme que sa commune a par le passé, toujours éprouvé des difficultés pour le recrutement des agents recenseurs.

*Les communes manifestent, quelle que soit leur taille, une attente forte en matière de clarification du cadre juridique d'embauche des agents recenseurs.*

L'Insee a préparé, avec deux centres de gestion de la fonction publique territoriale, une fiche synthétisant les principales règles en la matière.

### Communication

*Une proportion non négligeable de grandes communes estiment que la coordination entre communication nationale et communication locale n'était pas suffisante.*

M. Frécon souligne que, pour les grandes communes, où tout le monde n'était pas recensé, la communication n'était peut-être pas adaptée à cette nouvelle caractéristique du recensement.

Il manifeste un sentiment d'inquiétude devant la baisse du budget de la campagne TV pour 2005 : 500 000 € au lieu de 900 000 €.

*Par ailleurs les supports de communication, comme les imprimés de collecte, sont arrivés tard dans les communes.*

Pour 2005, ils ont été mis en place dès octobre pour le kit de communication comprenant l'ensemble des visuels de la campagne 2005 sous forme électronique.

M. Frécon rappelle qu'il faut tenir compte des délais de bouclage des bulletins municipaux : ceux de janvier sont souvent bouclés mi-décembre.

### Préparation et réalisation de l'enquête de recensement

*La préparation de l'enquête s'est bien déroulée dans la plupart des communes. Elle a fait apparaître des difficultés dans environ 20% d'entre elles.*

M. Frécon indique que, dans sa commune, le fait de réaliser une tournée de reconnaissance de la collecte a été très utile. Il considère que la plus grande implication des communes dans l'enquête de recensement a eu des effets positifs.

M. Ousset estime qu'une des difficultés du recensement est liée au caractère très occasionnel de l'enquête.

C'est un des intérêts du nouveau système qui rend les opérations plus fréquentes, voire annuelles dans les grandes communes, que de « professionnaliser » l'agent recenseur.

*L'assistance de l'Insee a été appréciée, notamment pour sa réactivité.*

### Préparation du RIL

*La charge de travail liée à l'initialisation du RIL a été jugée très importante par les communes, et a suscité de l'inquiétude chez nombre d'entre elles. Par ailleurs, les modalités du partage des tâches entre l'Insee et la commune gagneraient à être définies de manière plus précise.*

Le RIL constitue un point très important pour la réussite du recensement. Il y a matière à un travail en commun sur les modalités d'organisation du travail, la qualité...

Pour ce qui concerne la charge de travail, celle-ci a été très importante pour la première année, où il s'agissait d'initialiser le RIL, elle a diminué pour le RIL 2005 où le flux de dossiers à traiter était plus faible (il ne correspondait qu'à une année d'évolution du parc).

Enfin, c'est sur le RIL 2006 que sera calée la première population légale. Les imperfections du RIL 2004 n'auront donc pas d'incidence sur ce point.

## 5. Définition du programme de travail de l'instance

Pour introduire le débat sur les travaux futurs, M. Frécon propose les sujets suivants aux participants :

- organisation de l'enquête de recensement par les soins de l'Insee : sur quels points l'Insee peut-il progresser ?
- communication de proximité
- besoins des communes pour l'enquête de recensement (par exemple en matière de gestion administrative)
- organisation des contrôles sur le terrain
- modalités des restitutions des résultats à la commune
- travail de l'agent recenseur
- collaboration entre le coordonnateur communal et le superviseur

Mme Bouldard estime que les quatre premiers points ne font pas suffisamment référence à ce qui fait la nouveauté du nouveau recensement. Elle propose que l'instance travaille sur deux points : le RIL et la question des coûts.

M. Gensbittel approuve l'idée de traiter la question du RIL, qui fait partie selon lui du processus de collecte. Il estime nécessaire de traiter cela avant 2006.

M. Lacoste souhaite que soit abordée assez rapidement la question de la restitution des résultats et de leur utilisation. Pour « fidéliser » les acteurs de l'opération il est important qu'ils aient un retour et que ce retour se fasse dans de bonnes conditions.

M. Ousset approuve l'idée de traiter le RIL. Il souhaite que soit également abordée la question du calcul de la population légale. Sur ce point il lui est répondu que cela n'entre pas dans le mandat de l'instance, mais que celle-ci peut néanmoins transmettre la question à l'Insee.

MM Skaliotis et Lebourdais demandent que soit abordée la question de la fiabilité des résultats.

M. Choffel approuve également l'idée de traiter le RIL et rappelle que l'instance a plutôt vocation à traiter les problèmes liés à la collecte. Les questions liées à la fiabilité et à l'utilisation des résultats risqueraient de l'éloigner de son mandat initial.

M. Frécon propose, devant les nombreuses pistes de travail, que l'instance se réunisse trois fois en 2005.

Sur la question des coûts, l'instance peut procéder à une analyse des coûts, avec un certain recul (au moins deux vagues, pour distinguer les coûts d'investissement et les coûts de fonctionnement). Elle ne peut pas agir directement sur la question de la dotation forfaitaire de recensement, mais elle peut relayer la demande des communes - dont il pressent qu'elle ira en croissant - et fournir les éléments de coût qu'elle aura rassemblés.

Il retient l'idée de traiter du RIL pour la prochaine réunion et demande à M. Durr de faire également, à cette occasion un bref exposé sur les premières restitutions aux communes.

**La prochaine réunion est fixée le 9 mars de 10 h à 17 h.**

## ANNEXE

## Le planning d'une campagne

