



Paris le 25 mai 2005 n°107/D130

COMPTE RENDU

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

Réunion du 9 mars 2005

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

Le Répertoire d'immeubles localisés (RIL)

1. Intervention d'un représentant de l'Insee.
2. Intervention d'un représentant d'une commune.
3. Echanges.

Les processus d'organisation de l'Insee pour l'enquête de recensement

1. Bilan de la collecte 2005
2. Débat

Programmation des travaux de l'instance d'évaluation pour 2005.

LISTE DES PARTICIPANTS

M.	AMINE Mohamed	Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
M.	BLOCH Jean-Claude	Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)
Mme	BOULIDARD Marie-Hélène	Commune de la Roche-sur-Yon
Mme	BOURGEY Catherine	INSEE
Mme	BRUYERE Aline	Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)
Mme	CHAMBET-ROSSET Marie-Christine	Secrétariat du CNIS
M.	CHOFFEL Philippe	Délégation interministérielle à la ville (DIV)
M.	DELLEUR Philippe	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - Contrôle d'Etat
M.	DUMONT Gérard	Professeur à la Sorbonne
M.	DUPAQUIER Jacques	Académie des sciences morales et politiques
M.	DURR Jean-Michel	INSEE
Mme	ELTCHANINOFF Nathalie	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.	LEFEBVRE Olivier	Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)
M.	LOUCHART Philippe	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)
M.	MOREL Bernard	Délégation à l'aménagement du territ. et à l'action régionale (DATAR)
M.	OUSSET Jean	Association des petites villes de France (APVF)
M.	PICART Eric	Syndicat national des secrétaires de mairie (SNSM)
M.	RICHARD Yann	Syndicat national des secrétaires de mairie (SNSM)
M.	ROBERT Bernard	Association nationale des élus du littoral (ANEL)
M.	ROUET Paul	Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)- Atelier parisien d'urbanisme (APUR)
Mme	SAGLIETTI Carla	Secrétariat du CNIS
M.	SKALIOTIS Michail	EUROSTAT
M.	VALDANT Damien	Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)- Atelier parisien d'urbanisme (APUR)
M.	VAXELAIRE Guy	Association nationale des élus de la montagne (ANEM)

Absents excusés :

M.	BOROTRA Didier	Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSSCT)
M.	BRUN Raphaël	Association des administrateurs territoriaux de France (AAT)
M.	DE FOUCAULD Jean-Baptiste	Président de la formation "Démographie, Conditions de vie"
Mme	DELALANDRE Céline	Association des maires d'Ile-de-France (AMIF)
M.	DOUHANE Fayçal	Association des maires d'Ile-de-France (AMIF)
M.	LACOSTE Gérard	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF)
M.	LEBOURDAIS Gérard	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité
M.	MAROT Christophe	Ministère chargé de l'Outre-mer

M.	PRODOM Gérard	Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales (SNSGDGCT)
M.	REGNAULT Pierre	Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)
M.	SCHIETSE Eric	Association des maires ruraux de France (AMRF)
M.	SOULARD Joël	Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)
M.	STARON Thierry	Association des maires ruraux de France (AMRF)

Compte rendu des débats

Le président Frécon ouvre la séance et rappelle l'ordre du jour de cette seconde réunion : tout d'abord une séquence consacrée au RIL (Répertoire d'Immeubles Localisés) avec successivement une présentation générale puis le point de vue du terrain ; puis un exposé sur le déroulement de la campagne de recensement 2005. Le repas, offert par le CNIS, sera l'occasion de poursuivre ces échanges.

Avant de commencer ces travaux, il souhaite rappeler l'importance d'une représentation des élus à cette commission. Il est très important que les élus participent à ces travaux, car cette instance, si elle n'est pas immédiatement décisionnelle, n'en est pas moins une force de proposition. Les communes ont désormais la responsabilité de la préparation et de l'organisation des enquêtes de recensement ; cette instance leur offre la possibilité de débattre des conditions d'exercice de cette responsabilité et d'en proposer des évolutions, compte tenu des expériences. C'est dans cet esprit que l'instance a été très largement ouverte aux associations d'élus. Il est tout à fait dommage que cette ouverture ne se traduise pas par une participation plus marquée des élus aux travaux de l'instance, participation complémentaire de celle des fonctionnaires territoriaux en charge des opérations de recensement. Il rappelle que les représentants des associations d'élus doivent être désignés par les présidents d'associations et représenter l'ensemble des adhérents de leur association et pas seulement leur commune.

Le président Frécon recueille ensuite les réactions sur le compte rendu de la précédente réunion de l'instance. M. Ousset regrette que ce compte rendu ne soit pas exhaustif, comme c'est le cas dans d'autres instances du CNIS, certaines de ses interventions ne figurant pas dans le compte rendu. Le président précise que l'option qui a été prise a été celle d'un compte rendu synthétique, visant à rendre compte des principaux points des interventions et du débat, mais sans viser à une exhaustivité totale.

Il propose de soumettre au vote le choix entre un compte rendu exhaustif et un compte rendu synthétique. Les membres de l'instance préfèrent à une large majorité le compte rendu synthétique. Le président Frécon entérine ce choix et rappelle qu'il est tout à fait possible pour ceux qui le souhaitent de faire annexer au compte rendu une copie du texte de leurs déclarations.

Le compte rendu de la précédente séance est adopté. A la demande de Mme Bouldard, il sera envoyé sous forme électronique aux participants qui le souhaitent.

1 Le Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL)

Lors de la première réunion il avait été jugé particulièrement intéressant d'avoir assez tôt un échange sur le RIL. Le RIL est en effet un élément fondamental du nouveau dispositif ; dans les grandes communes il constitue la base de sondage dans laquelle sont tirés les logements enquêtés. De sa qualité dépend directement la qualité des données fournies par le recensement. Constitué pour les besoins du recensement, il peut s'avérer très utile pour les communes, d'où l'importance de bien en préciser les conditions d'utilisation. La séquence débutera par deux exposés. Le premier, par Mme Eltchaninoff, en charge des infrastructures géographiques au sein de l'Unité « Recensements de la population » de l'Insee, visera à présenter le RIL, son champ, son contenu, son mode de constitution et de mise à jour, avec notamment la description des rôles respectifs de l'Insee et des communes. Le second, par Mme Bouldard, démographe à la commune de La Roche-sur-Yon, apportera le point de vue des communes quant aux aspects organisationnels, de charge de travail...

1.1. Exposé de Mme Eltchaninoff (référence : note d'information sur le RIL diffusée avec l'ordre du jour de la réunion et copie des documents de présentation)

Définition du RIL

Le RIL est un répertoire d'adresses au sein de laquelle nous distinguons les adresses selon leur usage (habitation, entreprise, collectivité, administration, etc.). Une même adresse peut bien entendu porter différentes qualifications. Chaque adresse peut être vue comme une liste de données compatibles avec une base géographique support ou encore comme une série de points pouvant être placés sur une carte. Le RIL n'est donc pas simplement un annuaire mais également une liste d'objets géographiques reliés à une base de données géographiques.

Une adresse est constituée de :

- un numéro dans une voie, éventuellement suivi d'un indice (bis, ter, etc.) ;
- un libellé de voie ;
- un type de voie (rue, boulevard, etc.) ;
- un complément d'adresse éventuel (nom du bâtiment ou de la résidence, etc.).

Le champ du RIL est constitué des 892 communes de métropole et des DOM de 10 000 habitants ou plus. Celles-ci représentent la moitié de la population française et occupent seulement 4,5 % du territoire national. Le RIL comporte 5 millions d'adresses et 14 millions de logements. Pour chaque adresse d'habitation, l'on gère le nombre de logements et leur nature (habitation individuelle, collective ou mixte) ainsi que diverses informations utiles au recensement.

Le RIL est utilisé comme base de sondage du recensement dans les communes de 10 000 habitants ou plus. L'échantillon de l'enquête 2004 a été tiré dans le RIL validé au 30 juin 2003, celui de 2005 dans le RIL au 30 juin 2004...

Le RIL peut également fournir des plans de collecte pour les mairies et les agents recenseurs. Certaines communes ont cependant préféré produire leurs plans de collecte à partir de leurs propres systèmes d'information géographiques.

Constitution et mises à jour du RIL.

Le RIL initial a été élaboré à partir d'une base de données géographiques provenant de l'IGN, contenant le tracé des voies, leur nom et les adresses aux carrefours. L'Insee a ensuite enrichi la base de données en intégrant les zonages îlot et IRIS et a géocodé l'ensemble des adresses recensées en 1999, c'est-à-dire qu'il leur a attribué des coordonnées géographiques. Cette attribution s'est faite par interpolation linéaire, le long du tronçon de voie, entre les extrémités du segment de voie concerné : si l'on connaît les coordonnées du 10 avenue de la République et du 30 avenue de la République, on attribuera la position moyenne le long du tronçon de voie reliant ces adresses, au 20 avenue de la République.

Cette technique donne des résultats d'une précision relative suffisante pour les besoins de l'Insee ; elle peut s'avérer insuffisante pour ceux des communes ou d'autres organismes qui ont besoin d'une localisation très fine.

Les difficultés du géocodage automatique tiennent d'une part aux adresses sans numéro (surtout des lieux-dits en zone péri-urbaine), d'autre part à des divergences de libellés de voie. Pour résoudre ces difficultés, il est procédé à des recoupements manuels, à l'analyse de cartes ou il est fait recours à l'expertise de la commune.

L'Insee a également géocodé son répertoire d'entreprises, de façon à compléter le RIL sur le champ des adresses d'équipements ou d'entreprises.

Des équipes en charge du RIL ont été constituées dans toutes les directions régionales de l'Insee ; à la compétence de cartographie exercée depuis plusieurs années, et notamment à l'occasion des recensements généraux elles ont ajouté une composante de localisation géographique et d'utilisation de systèmes d'informations géographiques. Les directions régionales font face à une charge très

inégale, les cinq plus grandes directions régionales ayant en charge la moitié du RIL, et cela peut influencer sur la qualité de la relation avec les communes. Les relations avec les communes sont plus difficiles pour les équipes les plus chargées.

Statut juridique du RIL

La constitution et la mise à jour du RIL ont été définies par un arrêté du 19 juillet 2000. La CNIL a été consultée dans la mesure où les données d'adresses sont considérées comme indirectement nominatives. En 2002, alors que la loi sur la démocratie de proximité avait été votée, ce qui permettait le dialogue entre l'Insee et les communes, un nouvel arrêté a été rédigé, autorisant les échanges entre l'Insee et les communes et les EPCI en phase préparatoire du recensement.

Processus de mise à jour en continu

Depuis l'initialisation du RIL, certaines adresses ont disparu et de nouvelles sont apparues ou ont été modifiées. Une mise à jour en continu est nécessaire car les groupes de rotation sont réactualisés tous les ans. L'Insee procède à la mise à jour en bureau, à travers des échanges avec les collectivités locales, à partir des données du recensement et enfin à partir des informations recueillies sur le terrain.

Le travail de bureau se fait par confrontation du RIL avec des sources extérieures : fichiers des permis de construire, fichiers des adresses de La Poste (adresses nouvelles et adresses disparues). Ces confrontations se font au niveau le plus fin, celui de l'adresse.

Les fichiers de la Taxe d'Habitation sont également utilisés, mais pour des contrôles globaux : il s'agit de vérifier la cohérence entre l'évolution des créations ou destructions d'adresses donnée par le RIL et celle donnée par le fichier de taxe d'habitation.

Les échanges avec les communes ou EPCI permettent de confirmer ou d'infirmer les décisions prises en bureau et d'éclairer les incertitudes. Par ailleurs, les communes transmettent à l'Insee les arrêtés de création de voirie, de renumérotation et, éventuellement des extraits de leur SIG. Leur participation est essentielle car ce sont elles qui connaissent le terrain et sont gestionnaires de l'adresse.

Les communes ont été très sollicitées la première année (environ 1 000 adresses en moyenne) car il s'agissait d'initialiser le répertoire et de traiter les flux de la période 1999-2003. La sollicitation est maintenant moins intense car le travail ne porte plus que sur des flux annuels

L'expertise du RIL par les communes se déroule tous les ans au mois de juin.

La qualité du RIL

La mesure de la qualité du RIL fait partie du processus d'analyse de la qualité du recensement. L'Insee a procédé à une enquête de qualité en 2003. Il s'agissait de mesurer l'exhaustivité du RIL, sur la partie « adresses d'habitation », de cibler les zones à mettre à niveau et d'en tirer des enseignements sur le mode opératoire. L'enquête a fait apparaître les résultats suivants :

- Un déficit de 2, 3 % en moyenne (adresses trouvées sur le terrain et absentes du RIL), plus élevé chez les communes qui ont peu participé à la mise à jour du RIL ; il s'agit souvent d'adresses présentes dans le répertoire mais non qualifiées en adresses d'habitation faute d'informations suffisantes.
- Un excédent d'adresses de 2 % en moyenne.

Il convient de rappeler que pour ce type de répertoire, les taux de déficit ou d'excédent sont généralement de 2 à 5 %, selon les standards de qualité en vigueur.

L'enquête a également mis en évidence l'apport du fichier de La Poste : ce dernier a certes assez souvent fourni des informations erronées générant un travail lourd pour l'Insee et les communes, mais il a aussi permis d'intégrer de « bonnes » nouvelles adresses .

Pour 2004, les premiers résultats de l'enquête de qualité donnent un taux de déficit de 1,9 % et un taux d'excédent de 1,9 %.

Premiers échanges

Le débat permet d'apporter les précisions suivantes quant au champ du RIL, son utilisation comme base de sondage et les sources de mise à jour.

1 – Le RIL est produit chaque année sur la totalité du territoire des communes de 10 000 habitants ou plus. Cela permet de veiller à la qualité et à l'équilibrage des cinq groupes de rotation des adresses.

2 – Tous les ans, le sondage est fait sur l'un des cinq groupes. Au bout de cinq ans, on revient sur le premier groupe mis à jour, sans contrainte vis-à-vis du premier tirage.

3 – La qualité du libellé des adresses, sa cohérence d'une source à l'autre deviennent un enjeu important. Il n'y a pas pour l'instant d'organe de normalisation unique. Ce sera un des rôles du RGE, qui dispose d'une composante « adresses ».

4 – Le « grain » du RIL est déterminé selon deux contraintes : d'une part, il faut que l'on puisse identifier une adresse à coup sûr, d'autre part il faut que l'adresse ne soit pas trop importante. Si l'on a un complément d'adresse fiable et reconnaissable sur le terrain (bâtiment A, B, C par exemple), on prend l'adresse ainsi dégroupée.

5 – L'utilisation des fichiers d'abonnés à des services (EDF, eau, collecte des ordures ménagères) n'est pas possible pour le RIL : la CNIL considère que cette utilisation n'est pas prévue dans les « statuts » de ces fichiers.

Le président FRECON estime qu'il faut être très vigilants sur ce point : un des messages forts du recensement est celui de la confidentialité des données individuelles, du non-recoupement des données du recensement avec d'autres données. Trop de recoupements de fichiers, même dans le cadre du RIL, affaiblirait considérablement ce discours.

6 – Le RIL n'est pas utilisé pour « qualifier » les logements en résidence principale, secondaire, vacants. C'est l'enquête de recensement qui fournit ces informations.

7 – Les communautés sont présentes dans le RIL, mais compte tenu de leur spécificité, elles sont recensées exhaustivement.

1.2. Exposé de Madame BOULIDARD, démographe à la commune de La-Roche-sur-Yon.

Mme Bouldard précise au préalable qu'elle n'intervient pas au nom de sa collectivité, mais en tant que personnalité qualifiée. Elle a en effet participé aux travaux du CNIS sur ce nouveau dispositif depuis leur début, en 1998. Pour cet exposé, elle a contacté plusieurs communes, dont l'implication sur le RIL était variable, plusieurs EPCI parmi ceux qui ont assuré l'expertise du RIL, ainsi que des agences d'urbanismes et l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF) via notamment son groupe de travail sur les SIG et la topographie.

L'exposé comportera quatre points :

- la méthode utilisée par les collectivités pour l'expertise du RIL
- les difficultés qu'elles y ont rencontrées
- les perspectives d'amélioration, en matière de mode opératoire et de coopération avec l'Insee
- enfin, les utilisations du RIL par les collectivités, au-delà du recensement.

La méthode.

Il est demandé aux communes ou EPCI (on utilisera uniquement le terme « communes » pour tout ce qui suit) d'expertiser le RIL. Expertiser le RIL, cela veut dire

- s'assurer que toute adresse du RIL figure bien sur le terrain et réciproquement, que toute adresse relevée sur le terrain figure bien au RIL
- s'assurer que la localisation des adresses est bonne
- s'assurer que le nombre de logements est correctement renseigné

La méthode retenue pour ce faire dépend beaucoup du niveau d'organisation de la commune sur les questions géographiques, des moyens humains et matériels (SIG) dont elle dispose, de la présence ou non d'un référentiel d'adresse.

En 2003 et encore en 2004, certaines communes, faute de temps ou de moyens, n'ont procédé qu'à l'analyse des seuls flux (construction et destructions). Cela supposait que les stocks étaient de bonne qualité. Les autres ont procédé à une analyse globale du répertoire.

Certaines ont fait du « pas à pas », c'est-à-dire qu'elles ont vérifié les adresses une par une, en s'arrêtant soit quand la liste était achevée, soit, le plus souvent quand les délais étaient expirés.

D'autres, qui disposaient de moyens plus importants ou de SIG, ont retenu une approche plus globale avec des appariements informatiques. Les fichiers utilisés pouvaient être ceux de la Taxe Locale d'Habitation, ceux de la Taxe sur le Foncier Bâti, ceux des Permis de Construire, celui des adresses du fichier électoral, voire leur propre référentiel d'adresses. Les communes qui disposent de référentiels d'adresses regrettent d'ailleurs que l'Insee ne les ait pas utilisés pour constituer le RIL.

Dans tous les cas, le recours au terrain est essentiel. Il s'avère consommateur de temps et de moyens.

Cette expertise a un coût : pour La Roche-sur-Yon, (50 000 habitants, 14 000 adresses), il s'est élevé à 3 500 € pour le RIL 2004 et 10 000€ pour le RIL 2005.

Les difficultés

Première difficulté pratique : les listes d'adresses ont été transmises sur papier en 2003.

Les fichiers de la Poste se sont révélés d'un rapport coût-bénéfice défavorable. A La Roche-sur-Yon, les ¾ des nouvelles adresses des fichiers de la Poste n'ont pas été retrouvées sur le terrain ou ne correspondaient pas à des adresses d'habitation.

Les fichiers de la DRE (permis de construire) semblent moins riches que ceux directement accessibles par les communes.

Le niveau d'exigence de l'Insee sur le géo-référencement est parfois moindre que celui des communes. Dans ce cas, certaines communes ont procédé à un ajustement de la position des adresses et ont réédité les plans de localisation pour les agents recenseurs.

Plusieurs immeubles ont plusieurs adresses (soit des adresses de gestion et des adresses d'usage, soit des adresses principale et secondaire pour des immeubles qui donnent sur deux voies). Ces cas de figure représentent l'essentiel des fiches navettes entre les communes et l'Insee.

Il reste énormément de travail à faire sur le sujet. L'idéal serait que l'Insee puisse communiquer les identifiants des adresses dans le RIL, ce qui permettrait d'identifier des doublons, mais cette transmission est impossible car la CNIL considère qu'il s'agit de données indirectement nominatives.

La question des constructions neuves est également délicate à traiter : à partir de quel moment doit-on placer une adresse dans la strate des adresses neuves ? Le cas de figure peut se présenter avec un lieu-dit, situé à une adresse existante, mais dont le nombre de logements augmente. Les nouveaux logements, figurant à une adresse déjà présente dans le RIL, ne sont pas intégrés à la strate des « adresses neuves » recensée exhaustivement.

Enfin, certaines remarques faites par les communes lors de l'expertise du RIL n'ont pas été prises en compte par l'Insee lors du tirage des adresses pour la collecte, sans qu'il y ait toujours eu d'explication à cela. Les échanges Insee-communes en cas de désaccord devraient être plus systématiques.

Il conviendrait de s'assurer que la version du RIL utilisée pour le tirage est bien « reconnue » par les deux partenaires.

Quelques difficultés liées au démarrage du RIL :

- Certaines fonctionnalités du RIL étaient inconnues ou mal connues des collectivités : par exemple la notion d'adresse secondaire, ou la notion d'adresse active (qui permet d'isoler les adresses à laisser de côté lors du tirage au sort car non encore achevées).

- Les RIL n'étaient pas communiqués aux communes sous une forme identique : les champs communiqués aux communes n'étaient pas toujours identiques ni placés dans le même ordre.

Les suggestions

Mettre en place un protocole Insee-Communes sur l'expertise du RIL. Ce protocole, qui décrirait une méthodologie commune d'expertise du RIL, pourrait intégrer une phase ultime de validation du RIL par la commune (la difficulté étant que cela rajouterait une étape dans un calendrier déjà plutôt tendu).

Saisir à nouveau la CNIL sur la question de la transmission aux communes de l'identifiant du RIL.

Normaliser les adresses, en s'appuyant par exemple sur la norme des types de voie de l'AFNOR.

Enrichir la liste des variables transmises aux communes (avec les champs de caractérisation des adresses que l'Insee utilise mais ne transmet pas pour le moment).

Ne pas supprimer physiquement les adresses disparues mais les désactiver.

Ajouter des champs de gestion : date de la dernière expertise ; décision prise ; de même que certaines informations complémentaires gérées par l'Insee (accès secondaires...).

Le RIL au-delà du recensement

Le RIL représente une réelle opportunité pour les communes, celle de se doter d'un véritable référentiel d'adresses ou, pour celles qui en disposent déjà, de l'enrichir. Un tel référentiel permet aux communes d'être plus efficaces dans la gestion de l'ensemble de leurs bases de données « adressées ». Ceci renvoie à la question du statut juridique du RIL et de ses possibilités d'utilisation par les communes.

En conclusion, Mme Bouldard estime que l'on peut se féliciter de la qualité du partenariat mis en place sur le RIL entre l'Insee et les communes, même si ces dernières auraient pu être associées un peu plus en amont à la conception et à la mise en place du RIL.

Débat

Mme Eltchaninoff estime qu'il faut instruire ensemble la question de la transmission de l'identifiant RIL aux communes et saisir ensuite la CNIL sur ces bases, avec un argumentaire commun. A cette occasion la question de la transmission aux communes d'autres variables du RIL pourra être soumise à la CNIL.

Elle indique que les autres points et suggestions exposés par Mme Bouldard méritent tout à fait d'être approfondis, soit en bilatéral, soit au sein d'un groupe de travail. Certains de ces points rejoignent des propositions formulées par un groupe de travail de l'AITF.

L'instance d'évaluation, si elle le souhaite, pourrait être tenue au courant de ces travaux.

M. Gensbittel mentionne l'existence de systèmes d'appariement totalement sécurisés, consistant à crypter les identifiants de manière irréversible. La CNIL promouvant cette méthode, aux côtés de la SFdS, cela peut faciliter la recherche d'une solution à la question de l'utilisation de l'identifiant RIL.

Mme Bruyère, de l'AITF, fait part des travaux du groupe « topographie et SIG ».

La charge de travail que représente pour les communes l'expertise du RIL n'est pas anodine. L'AITF estime que la vérification des adresses doit faire l'objet d'une procédure ordonnée.

L'AITF incite les communes à se doter de référentiels d'adresses et à mettre en place des SIG. Ce serait pour elles un progrès certain en matière d'organisation (en mutualisant une information dispersées pour l'instant dans plusieurs services) et une valorisation du RIL.

L'AITF a procédé à une enquête auprès de ses adhérents pour savoir si les communes avaient changé leur organisation en ce sens. C'est le cas pour la moitié des communes répondantes, qui représentent une population de 4,8 millions d'habitants.

Lors de la mise en place du RIL, certaines communes, très en avance, ont estimé être insuffisamment associées par l'Insee, tant pour l'initialisation du RIL que lors du traitement de leurs remarques. Ce sentiment s'est quelque peu estompé avec la mise en place de relations personnalisées.

Mme Bruyère insiste sur l'importance de ces relations personnalisées entre l'Insee et les communes : du fait de la diversité des modes d'organisation, des préconisations globales peuvent s'avérer insuffisantes.

M. Louchart, de l'IAURIF, indique que les RIL des différentes communes ne sont pas « raccordables » les uns aux autres, ce qui pose des problèmes pour les organismes supra-communaux comme le sien. Il rappelle qu'au-delà des communes et EPCI, partenaires du recensement, le RIL intéresse vivement des organismes de niveau départemental ou régional.

M. Bloch, de l'AMGVF, confirme les ordres de grandeur donnés par Mme Boulidard pour les coûts d'expertise du RIL. A Besançon et dans d'autres grandes villes, les coûts sont du même ordre.

Il rappelle l'importance de la normalisation de l'adresse et s'interroge sur les responsabilités en la matière.

Mme Bruyère indique que c'est la mairie qui attribue l'adresse.

Sur la question du coût de l'expertise du RIL et, d'une manière générale, du coût des opérations de recensement, le président Frécon indique que, bien qu'elle ne figure pas *a priori* dans le champ de la commission, le fait que cette question avait été évoquée lors de la première réunion l'a incité à prévoir un travail spécifique sur ce sujet. Il a demandé l'aide du service du Contrôle d'Etat pour apprécier les différents coûts, pour les collectivités, liés aux opérations de recensement. Deux membres de ce service ont été désignés ; ils devraient produire un rapport pour fin septembre. La séance d'octobre pourrait pour partie être consacrée à l'examen de ce rapport.

Sur la question de l'utilisation du RIL, Jean-Michel Durr indique que, pour l'instant, seuls les textes nécessaires à l'enquête de recensement ont été publiés.

Les communes qui souhaitent utiliser le RIL à d'autres fins peuvent tout à fait constituer un dossier pour saisir la CNIL. L'Insee ne peut pas le faire à leur place car il s'agit d'utilisation par les communes. Par ailleurs il serait très difficile pour l'Insee de monter un tel dossier ou un dossier-type car il manque d'éléments sur les utilisations concrètes par les communes.

Le président Frécon estime que c'est effectivement la bonne démarche ; il faut que les communes saisissent la CNIL ; c'est ainsi, au vu des demandes et des exemples précis d'utilisation, que la CNIL pourra établir sa doctrine sur le sujet.

Y aura-t-il une convergence des géo-référencements entre les communes et l'Insee ? Pour l'instant la transmission de données finement géo-référencées des communes vers l'Insee n'est pas systématique et, quand elle a lieu, l'Insee n'intègre pas ces données au RIL.

L'Insee estime que la cohérence globale viendra avec le référentiel à grande échelle.

Philippe Choffel, pour la DIV, indique que plusieurs utilisateurs de données géo-référencées ont déjà besoin d'une précision supérieure à celle du RIL.

2 Les processus d'organisation de l'enquête de recensement

Caroline Escapa, chef de la division « Organisation du recensement et relations extérieures » de l'unité Recensements de la population présente les premiers enseignements de la collecte 2005, en matière d'organisation et de réalisation.

Comme en 2004, l'Insee a mis en place un dispositif d'enquête auprès des superviseurs et des coordonnateurs communaux, dans un but d'évaluation des différentes étapes du processus de collecte.

2.1. La préparation de la collecte

L'année qui précède la collecte, avant le 1^{er} mai, l'Insee envoie un **dossier d'information** à toutes les communes concernées par la prochaine vague de recensement. Ce document précise notamment la charge de travail pour les communes, correspondant aux opérations dont la commune a la charge. Il s'avère que ce dossier est relativement mal connu par les responsables communaux. Est-ce parce qu'il est trop volumineux, parce qu'il arrive trop tôt, parce qu'il ne parvient pas aux bonnes personnes ? L'Insee aimerait bien que les communes lui indiquent pourquoi ce dossier est si peu utilisé.

Les communes doivent nommer le coordonnateur communal en septembre. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le coordonnateur a souvent été reconduit dans ses fonctions, ce qui permet de gagner en efficacité dans les échanges avec l'Insee.

Dans certaines communes, certains coordonnateurs se sont avérés défaillants, ce qui a été préjudiciable à la qualité de la collecte. Dans de petites communes, le maire a pu, du fait de l'importance du recensement, désigner un élu comme coordonnateur, mais faute de temps, ce dernier n'a pas toujours pu exercer cette tâche et a finalement été obligé de « passer la main » en cours de route à une personne qui n'avait pas été formée au préalable.

Les communes ont rencontré cette année des difficultés pour **constituer leur réseau d'agents recenseurs**. Ce travail est souvent jugé difficile et insuffisamment payé par les agents recenseurs. Dans des communes de plus de 10 000 habitants, des agents recenseurs de 2004 ont refusé d'être à nouveau agents recenseurs en 2005.

En 2004, beaucoup de questions avaient été posées à l'Insee au sujet du processus de recrutement et de la rémunération des agents recenseurs. L'Insee était au départ resté en retrait, cette question étant de la responsabilité de la commune.

Durant l'été 2004, l'Insee a travaillé avec les centres de gestion de la fonction publique territoriale et l'URSSAF pour concevoir une fiche sur ces sujets (mode de recrutement, rémunération, calcul des cotisations sociales, etc.). Cette fiche a été largement diffusée aux communes qui en faisaient la demande et a répondu à leurs attentes.

Le dispositif de livraison des imprimés aux communes a été amélioré par rapport à 2003 : les imprimés ont été livrés plus tôt et ont été directement apportés par le superviseur dans les petites communes (de moins de 200 habitants), ce qui permettait, par rapport à un envoi par la Poste, de s'affranchir des contraintes liées aux horaires d'ouverture de la mairie.

Les demandes d'imprimés supplémentaires ont été moins nombreuses en 2005 qu'en 2004, mais s'avèrent significatives. Elles ne paraissent pas toujours justifiées au vu du nombre de bulletins finalement remplis.

La formation des agents recenseurs, qui avait été jugée trop théorique en 2003, a été revue en 2004. Elle est dans l'ensemble jugée satisfaisante.

Certains estiment nécessaire de séparer, dans les sessions de formation, ceux pour lesquels il s'agit de la seconde année et ceux qui débutent.

Les **supports de communication** destinés aux communes pour une communication locale sont dans l'ensemble arrivés plus tôt cette année. Elles ont donc eu le temps d'organiser une véritable campagne d'information. Il y a néanmoins eu quelques problèmes pratiques (erreur du routeur qui a envoyé le même nombre d'affiches à toutes les communes, alors que l'Insee avait transmis les nombres exacts à envoyer à chaque commune ; colis refusés dans les mairies à cause de consignes de sécurité).

Le « post-test » de la campagne de communication¹ a délivré ses premiers enseignements. La communication locale a bien fonctionné dans l'ensemble, via les journaux municipaux, les panneaux d'affichage et la presse locale.

Le versement de la **dotation de recensement** a été retardé de quelques semaines par des difficultés pratiques (identification du chapitre budgétaire d'imputation de la dotation, difficulté de dématérialiser le circuit de transmission vers les préfetures).

La phase d'expertise par les communes de la **liste des communautés** s'est déroulée dans les délais mais a parfois mis en évidence une mauvaise compréhension par les communes de ce qu'est une communauté au sens du recensement. Il y a sûrement un effort de communication à faire de la part de l'Insee.

Débat

Recrutement et formation des agents recenseurs

A Paris, certains agents recenseurs de 2004 ont effectivement refusé de faire à nouveau ce travail en 2005.

Pour ce qui est de la dotation en imprimés, la surconsommation peut provenir des pratiques de certains agents recenseurs qui, ne parvenant pas à contacter les ménages, laissent une feuille de logement avec plusieurs bulletins individuels chez la concierge, voire sur le paillason. Le nombre de BI ainsi laissés est souvent très supérieur au nombre de personnes du ménage, d'où ce gaspillage.

Enfin, il semble important que tous les agents recenseurs reçoivent la même formation, des notions pouvant changer d'une année sur l'autre.

M. Bloch indique que l'AMGVF n'a pas relevé de corrélation entre le niveau de rémunération des agents recenseurs et la qualité de leur travail.

L'association a constaté que la proportion d'agents recenseurs employés deux années de suite était assez faible. En effet, s'il s'agit de demandeurs d'emploi, ils ont le temps, entre deux campagnes, de retrouver un emploi. Par ailleurs, le niveau de la collecte s'améliore si l'on sélectionne des agents d'un meilleur profil, en travaillant en amont avec l'ANPE.

Enfin, la communication nationale semble avoir été moins perçue et les gens ont eu plus de réticence à ouvrir leur porte. Il peut toutefois s'agir d'un phénomène lié à l'échantillon de l'année.

Mme Bouldard estime que les communes doivent prendre conscience de l'émergence d'un nouveau métier, celui de coordonnateur communal du recensement, qui peut occuper une personne à temps plein pendant une bonne partie de l'année (de décembre à début mars, voire jusqu'à fin mai, si la personne s'occupe aussi de l'expertise du RIL, et à temps partiel jusqu'à l'automne). Or dans de nombreuses collectivités, la fonction de coordonnateur communal constitue une charge de travail complémentaire pour la personne qui l'assume. Ce phénomène est peut-être lié à des contraintes budgétaires.

Sa commune n'a pu reconduire cette année que la moitié de l'équipe de l'année précédente, malgré un niveau de rémunération tout à fait correct (de l'ordre du SMIC).

Mme Bouldard a également ressenti plus de réticences et plus de refus chez la population. Cela est peut-être dû aux caractéristiques de l'échantillon enquêté.

Elle souhaite que l'on maintienne une formation commune à l'ensemble des agents recenseurs, afin de créer une dynamique d'équipe.

Personnes impossibles à joindre et logements non enquêtés

M. Dupâquier critique le slogan retenu « le recensement devient annuel pour mieux tenir compte de chacun de nous », qui lui paraît trompeur puisque le recensement repose pour partie sur le sondage.

Il pose la question des personnes impossibles à joindre (soit parce qu'il y a confusion entre résidence secondaire et résidence principale, ou parce qu'elles sont absentes pour une longue durée).

¹ Il s'agit d'une enquête destinée à mesurer l'impact de la campagne de communication.

Jean-Michel Durr précise qu'autrefois, lorsque l'agent recenseur avait affaire à une personne absente pour une période de longue durée au moment du recensement, il était conduit à établir des bulletins pour ordre, voire pas de bulletin du tout. L'Insee a fait évoluer le dispositif pour mieux caractériser les cas de non-réponse.

La fiche de logement non enquêté (FLNE) s'applique aux résidences principales pour lesquelles l'agent recenseur ne peut pas entrer en contact avec les habitants. Il remplit alors ce document et dénombre les habitants d'après les déclarations du voisinage, et explique pour quelles raisons ils ne peuvent être joints. Cela permet à l'Insee de redresser les informations statistiques pour la commune, à partir de ces informations et des techniques habituelles de redressement des non-réponses. Il est désormais possible de savoir combien de logements relèvent de ce cas de figure.

La commune de La-Roche-sur-Yon a enregistré 24 refus sur 2 000 logements enquêtés. Dans certains arrondissements de Paris, le taux de FLNE atteint 18 %, avec une concentration sur les derniers jours de la collecte. Il n'est pas supérieur à celui de 2004. A Saint-Étienne, le taux de FLNE est passé de 8 % en 2004 à 3 % cette année – les agents recenseurs étaient mieux formés-.

Jean-Michel Durr indique quelques éléments de comparaison. En 2004, le taux de FLNE s'est élevé à 2,8 %, soit 1,9 pour les communes de moins de 10 000 habitants et 5,2% pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Il est possible que le recours à la FLNE soit un instrument facilitant la fin de collecte chez un agent recenseur. C'est pourquoi l'Insee a mis à disposition des coordonnateurs communaux des outils facilitant le suivi de la collecte. Les derniers logements étant les plus difficiles à recenser, il importe que les agents recenseurs progressent très rapidement en début de collecte pour éviter d'être débordés en fin de collecte. Avec une utilisation renforcée de ces outils de suivi, des taux de 18 % devraient rester exceptionnels.

A titre de comparaison, les Britanniques, lors du recensement général de 2001, ont estimé que la sous-estimation liée aux personnes impossibles à joindre ou aux refus était de l'ordre de 6 % ; elle culmine à 40 % dans le quartier de Westminster, à Londres.

M. Ousset indique que, dans des circonstances voisines, celles du recensement complémentaire réalisé dans sa commune, les agents recenseurs ont été très bien formés. Dans certains cas, il a été nécessaire, pour obtenir des réponses des habitants, de faire accompagner les agents recenseurs par la police municipale, puisqu'il s'agissait d'une enquête obligatoire. Le taux de non-réponse est tombé à 0 %

Jean-Michel Durr indique que pour « cibler » les contrôles d'exhaustivité, l'Insee prend en compte tout un ensemble de paramètres : les évolutions par rapport au précédent recensement, le taux de logements non enquêtés, etc. Ces indicateurs, par un processus de « scoring », permettent de déterminer des lieux prioritaires où effectuer les contrôles.

Il indique par ailleurs que la notion de résidence habituelle est définie de façon précise dans le décret du 3 juin 2003, qui définit les modalités de réalisation du recensement.

2.2. La réalisation de la collecte

Toutes les communes ont réalisé la collecte cette année, avec une forte mobilisation des élus. Dans de nombreuses régions, les intempéries (froid et neige) ont causé des difficultés.

La **tournée de reconnaissance** s'est bien déroulée dans les communes de plus de 10 000 habitants. Elle a permis d'identifier et de traiter des anomalies d'adressage en temps utile pour ne pas nuire à la collecte.

Pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, il semble que le délai imparti pour cette tournée soit trop court pour vérifier l'ensemble des adresses.

Enfin, pour les communes qui ne comprennent qu'un seul secteur de collecte (moins de 500 habitants environ), le protocole a été allégé cette année pour répondre à un souhait de simplification. En particulier, les résultats de la tournée de reconnaissance peuvent être notés sur le seul carnet de

tournée de l'agent recenseur, Cependant, il semble que les communes préfèrent procéder comme en 2004 sur ce point.

La collecte auprès de la population des habitations mobiles et des sans-abri a lieu pendant les deux premiers jours de collecte (les 20 et 21 janvier cette année). Elle n'a pas posé de difficulté particulière.

Concernant le déroulement de **la collecte auprès des ménages**, les outils de suivi de collecte et d'avancement ont permis de repérer rapidement les communes qui étaient en retard sur les prévisions et d'alerter à temps les maires des communes concernées.

Il est très important, pour le bon déroulement et la qualité de la collecte, de détecter à temps les retards et les difficultés. C'est pourquoi l'Insee demande aux communes de lui renvoyer des indicateurs d'avancement toutes les semaines. Ces informations ne sont pas toujours transmises, les communes comprenant mal l'utilité de ce renseignement.

Un problème particulier s'est produit à propos du recensement des mobile-home dans les campings. Ils doivent être recensés en tant que résidence secondaire mais la fédération nationale des hôteliers de plein air a donné consigne à ses adhérents de ne pas autoriser le recensement des mobile-homes. Beaucoup de communes ont fait part de ce problème.

M. Robert, de l'ANEL, estime que les mobile-home posent de réels problèmes à bon nombre de communes : ils sont de plus en plus nombreux, ils ont tendance à occuper tous les emplacements de camping, ils ne paient ni taxe d'habitation ni taxe de séjour, ils peuvent se transformer en résidences durables pour des personnes vivant dans des situations précaires, ce qui peut s'avérer dangereux (on a constaté des décès dus à des chauffages inadaptés).

Il estime qu'il faudrait d'une part définir précisément, par décret, ce qu'est un mobile-home, d'autre part, réglementer leur densité, avec un espace minimal d'au moins 200 m² par exemple.

Il comprend les maires qui refusent qu'ils soient recensés comme résidences secondaires.

F. Héran fait observer que la notion de logement de fortune est très difficile à cerner : il existe un continuum entre la situation de sans abri et le fait de disposer d'un véritable logement.

Par ailleurs, s'il comprend que certains maires refusent les mobile-home, pour des questions d'urbanisme, il estime que les personnes qui vivent dans un mobile-home doivent être recensées, comme tout le monde, comme les sans abri. Quiconque vivant sur notre territoire, quelles qu'en soient les conditions de logement, a le droit d'être recensé.

En tant qu'élu local, le président Frécon comprend la position des maires, qui sont chargés de contrôler l'urbanisme dans leur commune et qui ne souhaitent pas donner l'impression qu'ils « légitiment » un mobile-home par le recensement. Par ailleurs, comme le souligne F. Héran, tout habitant du territoire a vocation à être recensé. Il convient de concilier ces deux contraintes.

Jean-Michel Durr rappelle que l'on recense les personnes, quelle que soit la « qualité » de leur logement. Un logement conçu pour l'habitation est recensé indépendamment de son occupation lors du recensement. En revanche, un abri non conçu pour l'habitation, ne sera pris en compte que s'il est occupé par une personne. Il précise que des contacts sont prévus avec la Fédération de l'Hôtellerie de plein air pour travailler sur ce sujet.

M. Robert estime en conclusion qu'il faut effectivement recenser les personnes mais sans pour autant légitimer leur logement.

Certaines communes ont éprouvé une plus grande difficulté à obtenir **l'adhésion de la population** au recensement. Il est encore difficile à ce stade de conclure qu'il s'agit d'une tendance de fond.

Beaucoup de communes se sont adressées à l'Insee pour connaître les moyens qui sont à leur disposition pour obliger les citoyens à répondre. L'Insee réfléchit au moyen d'aider les communes à ce propos.

Les personnes interrogées peuvent renvoyer directement leur questionnaire à l'Insee, ce qu'elles sont peu nombreuses à faire.

L'Insee met à la disposition des communes un **outil leur permettant d'accéder à la documentation et de transmettre les indicateurs d'état d'avancement à l'Insee**. Les communes utilisent très peu ce module. Les problèmes de connexion en début de collecte en sont peut-être l'explication. L'Insee propose par ailleurs un outil de suivi de collecte, qui est largement utilisé et très apprécié par les communes.

Quinze communes concernées par le recensement ont demandé un **report de la collecte** de plus de quatre jours, contre une quarantaine l'année dernière.

Débat

Sur Paris, le calendrier électoral favorable (pas d'élection à préparer en mars 2005) et l'expérience acquise de l'année précédente expliquent sans doute le moindre nombre de demandes de report cette année.

M. Dupâquier pose la question de la **diffusion des résultats** pour les communes de moins de 10 000 habitants de la vague 2005 : quel calendrier et quel contenu ? Ces données seraient utiles dans le cadre de la préparation du renouvellement de la charte du parc naturel régional du Vexin français. Ce sujet sera justement l'objet de la prochaine réunion de l'instance, au mois de juin.

M. Robert, de l'ANEL, indique que la **communication** est plus difficile, le recensement ayant perdu son caractère exceptionnel et universel. La communication devrait donc être particulièrement ciblée et viser à ce que, dans l'esprit du citoyen, le recensement figure parmi les événements traditionnels de l'hiver.

Il estime qu'il sera nécessaire de **pérenniser la fonction de coordonnateur communal**. Mis à part en montagne, où l'enquête tombe en pleine saison d'hiver, dans les communes rurales et autres, du personnel est disponible. Par exemple, ceux qui surveillent la qualité des eaux de baignade en été pourraient se charger du recensement pendant l'hiver.

Selon le président Frécon, le fait que le recensement ait lieu tous les ans peut effectivement permettre dans certaines collectivités de mettre en place du personnel mieux formé et maîtrisant mieux la discipline.

Programmation des travaux de l'instance d'évaluation pour 2005

La deuxième réunion de 2005 sera, comme il en avait été convenu, consacrée au plan de communication sur les résultats (tranches 2004 et 2005). Elle se tiendra le mercredi 8 juin à 9 heures 30 pour la matinée uniquement.

Pour la troisième réunion, deux sujets sont prévus : le dispositif de contrôle et le financement des opérations de collecte par les collectivités territoriales. Elle est fixée au 12 octobre à 9 heures 30 et durera toute la journée.