



Paris le 25 septembre 2006 - n° 236/D130  
**Validé le 5 octobre 2006**

**COMPTE RENDU**  
**de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population**

**Réunion du 25 avril 2006**

---

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

Rapporteur : Monsieur Jean-Luc HELLER (DGCL)

*RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR*

- I. Approbation du compte-rendu de la réunion du 28 novembre 2005
- II. Information sur le déroulement de la campagne 2006 et suivi des points soulevés le 28 novembre
- III. Les actions de communication de l'Insee et des communes pour la collecte
- IV. Les coûts du recensement : validation du questionnaire, modalités de l'enquête
- V. Les enquêtes associées au recensement
- VI. Réunion d'octobre 2006

LISTE DES PARTICIPANTS

BERTINOTTI Pierre	Contrôle général économique et financier
BLOCH Jean-Claude	Association des maires des grandes villes de France
BOULIDARD Marie-Hélène	Démographe
BOURGEY Catherine	Insee - Unité Recensements de la population
BRUYÈRE Aline	Association des ingénieurs territoriaux de France
CHAMBET-ROSSET Marie-Christine	CNIS
DAMAIS Jean-Philippe	Association des maires de France
ESCAPA Caroline	Insee - Unité Recensements de la population
FRÉCON Jean-Claude	Président de la commission
GENSBITTEL Michel-Henri	Société française de statistiques
GRIMA Marie-Claire	Min transports, équipement, tourisme, mer/DGUHC
HELLER Jean-Luc	Min intérieur et aménagement du territoire/DESL
HÉLAN François	Institut national d'études démographiques - Ined
LEFEBVRE Olivier	Insee - Unité Recensements de la population
OUSSET Jean	Association des petites villes de France
SCHIETSE Eric	Association des maires ruraux de France
SKALIOTIS Michail	Office statistique des communautés européennes - OSCE

*Absents excusés :*

AMINE Mohamed	Observatoire du CNFPT
BOVAR Odile	DIACT
CHOFFEL Philippe	Délégation interministérielle à la ville
De FOUCAULD Jean-Baptiste	Inspection générale des finances
DUMONT Gérard-François	Professeur à la Sorbonne
DUPÂQUIER Jacques	Académie sciences morales et politiques
LACOSTE Gérard	IAURIF
LARPENT Maryse	Agence développement et urbanisme du Pays de Brest
PICART Éric	Syndicat national des secrétaires de mairie
RICHARD Yann	Syndicat national des secrétaires de mairie
STARON Thierry	Association des maires d'Ile-de-France
VAXELAIRE Guy	Association nationale des élus de la montagne

*La séance est ouverte à 10 heures.*

## **1. Approbation du compte-rendu de la réunion du 28 novembre 2005**

Le Président Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire, soumet le compte-rendu de la précédente réunion, qui s'est tenue le 28 novembre 2005, à l'approbation des participants.

Le compte-rendu de la réunion du 28 novembre 2005 est approuvé.

M. le président Frécon informe la commission que M. Delleur, rapporteur de la commission depuis le début de ses travaux, a quitté cette fonction, suite à une mobilité professionnelle. Son successeur devrait être nommé pour la prochaine réunion, après approbation du bureau du CNIS.

A titre d'information pour la Commission, le président Frécon mentionne les commentaires et courriers qui lui sont adressés par les maires au titre de la Commission nationale d'évaluation du recensement. Les questions récentes portent sur le calendrier du recensement, la formation, les imprimés fournis. Sur ces points les réponses détaillées sont adressées aux mairies concernées, après instruction par l'Insee. Par ailleurs les courriers des élus adressés à l'Insee ou à la DGCL portent souvent sur des sujets intéressant la Commission comme le coût du recensement par rapport à la dotation ou les conséquences en matière de population légale du nouveau dispositif .

## 2. Suivi des points soulevés à la réunion du 28 novembre

En réponse aux questions posées lors de la réunion du 28 novembre de la Commission, Olivier Lefebvre (Insee) apporte les explications suivantes.

- *Recensement dans les enclaves diplomatiques constituées par les ambassades et les consulats étrangers.*

En l'espèce, ces enclaves ne sont pas considérées comme faisant partie du territoire national et on ne recense pas les personnes qui peuvent y résider. Réciproquement il n'y a pas de recensement réalisé dans les ambassades de France à l'étranger. On dispose d'estimations du nombre de Français à l'étranger, établies à partir des listes d'immatriculation des consulats. Ces résidents à l'étranger participent à l'élection des sénateurs qui les représentent. M. Ousset (APVF) souligne sur ce point un conflit entre le droit et le fait citant le cas d'une ville comme Paris où ces enclaves sont importantes et où leur population génère une demande de services municipaux sans pour autant être prise en compte. Outre que les apports positifs à l'économie locale se font sentir dans ces cas même sans recensement de la population des enclaves, il est fait observer que la population non recensée n'est que celle résidant dans les enclaves, ce qui représente sans doute une faible partie de la 'population diplomatique'. Les personnes habitant des logements ordinaires sont comptées dans la population, éventuellement après l'établissement d'une FLNE (feuille de logement non enquêté).

- *Le recensement des populations nomades*

Le principe du recensement des Habitations Mobiles Terrestres est de recenser au moment de l'enquête de recensement, les personnes qui résident habituellement dans une habitation mobile terrestre. Ainsi pour les communes de moins de 10 000 habitants, ce recensement intervient à l'occasion de la vague d'enquête à laquelle appartient la commune. Le recensement est donc étalé sur un cycle de 5 ans. Rien ne permet de faire l'hypothèse de mouvements de nomadisme inspirés par une stratégie d'évitement (ou d'inclusion) à partir du plan de rotation des communes. Concernant les communes de plus de 10 000 habitants, ce recensement a lieu en une seule fois et il est exhaustif (il n'est donc pas soumis à la méthode de sondage et d'échantillonnage au sein de ces communes). Pour le premier cycle de collecte, il est intervenu à mi-cycle, les 19 et 20 janvier 2006.

Le recensement des marinières est organisé tous les 5 ans ; le prochain en avril 2006. Il s'agit d'une enquête postale aux adresses à terre à partir des fichiers dont disposent les Voies Navigables de France.

- *L'arrêté de diffusion du recensement.*

Il s'agit de l'arrêté fixant les conditions de diffusion des résultats du recensement (quelles données, à quel public et dans quelles conditions), l'enjeu concernant principalement les données infra-communales pour lesquelles la CNIL est particulièrement vigilante quant au respect de la confidentialité et de la protection des données individuelles. Dans les conditions actuelles de préparation des discussions entre les partenaires, il est envisagé de proroger les conditions existantes pour 1 an à 18 mois et d'envisager la prise d'un nouvel arrêté au premier semestre 2007. Dans cette

perspective un calendrier de réunions est mis au point incluant notamment celle d'un groupe du Cnis auquel participe l'AITF qui fait état de son intérêt pour le sujet.

Mme Bruyère (AITF) soulève plus particulièrement la question de la transmission par l'Insee aux communes du numéro d'identifiant des logements dans le fichier RIL pour faciliter la mise à jour de leur système d'information. Elle souligne les gains de qualité dans le RIL que peut entraîner un appariement précis de ces fichiers. M. Olivier Lefebvre (Insee) indique que le dessin du RIL transmis aux communes est décrit dans un décret en Conseil d'Etat et que l'Insee qui gère le RIL n'a pas le droit de communiquer cet identifiant. Il indique cependant qu'un travail conjoint de préparation d'amendement peut amener à modifier cette situation en mettant en œuvre par exemple des techniques de cryptage irréversible dont fait état M. Michel-Henri Gensbittel (SFS).

### 3. Premiers éléments de la campagne 2006

Des premiers éléments de bilan sur la collecte de la vague 2006 sont présentés par l'Insee, étant entendu que le bilan détaillé et chiffré est présenté lors de la réunion d'automne de la commission après enquête auprès des coordonnateurs communaux. La campagne de 2006 se caractérise par les opérations particulières que constituent le recensement des personnes sans abri et des habitations mobiles terrestres ainsi que des marinières.

Concernant la phase de *préparation*, on peut noter que, l'expérience aidant et grâce à une implication plus forte des superviseurs, le lourd processus de l'acheminement des imprimés a bien fonctionné. Le recrutement et la formation des agents recenseurs reste un point difficile pour les communes. L'appui par les EPCI, qui est prévu par la loi, reste très peu utilisé (6 ou 7 sur toute la France). La formation devra à terme être plus modulaire pour concilier les besoins des agents les plus expérimentés et ceux des nouveaux recrutés.

La campagne de *communication* a été bien relayée par les médias nationaux et locaux. Il faut noter que portant surtout sur les résultats diffusés immédiatement avant le début de la collecte, elle nécessite des compléments pour expliquer l'importance de la collecte dans les productions des résultats à venir.

La *collecte* elle-même a débuté le jeudi 19 janvier pour les communes pour des durées fixées à 4 semaines dans les petites et 5 semaines dans les grandes. Un indice positif est celui du faible nombre de demande de report de la date de fin de collecte (7 demandes contre 15 en 2005) pour 1 ou 2 semaines. Les difficultés rencontrées pour le bouclage proviennent en général de problèmes intervenus au démarrage de la collecte. Les agents recenseurs ressentent des réticences plus nombreuses mais l'effort de réduction de FLNE se poursuit. La collecte outre-mer, qui se déroule en mars à La Réunion, a rencontré des difficultés particulières, l'épidémie dans cette île amenant à devoir remplacer plusieurs agents recenseurs. En 2006, le recensement de Saint Pierre et Miquelon a aussi été organisé.

Le *recensement des personnes sans abri et des habitations mobiles terrestres*, organisé sur deux jours les 19 et 20 janvier et faisant suite à un travail important avec les associations pour la préparation a été bien accueilli et on n'a pas constaté de refus massifs ou de volonté d'éviter l'opération. C'est cependant une opération bien particulière dont le bilan devra être tiré complètement dans la perspective de son renouvellement en 2011. Il existe en effet des difficultés qui tiennent au concept de personnes sans abri au sens du RP par rapport à la notion de sans domicile ou encore des risques de confusion avec le recensement des communautés (notamment les centres d'hébergement d'urgence) effectué en mars.

A la suite de ces informations, les membres de la commission s'expriment d'abord sur l'opération spécifique de recensement des personnes sans abri et des habitations mobiles terrestres. M. Bloch (AMGVF) souhaite que le questionnement des coordonnateurs communaux sur le bilan s'étende à ces opérations. Il juge le nombre de personnes sans abri recensées très faible par rapport à l'attendu. Mme Boulidard (expert, démographe) souligne les adaptations à faire dans le questionnement lors du premier contact avec la personne notamment sur les questions d'identité et d'adresse. Sur ces points Mme Escapa (Insee) indique que les bilans des coordonnateurs communaux porteront aussi sur ces questions. Elle indique que l'adaptation du questionnement fait bien partie des consignes aux agents recenseurs, mais qu'il faut éviter toute stigmatisation dans des situations qui se présentent d'ailleurs

comme un continuum plutôt que comme des situations bien tranchées du point de vue des formes d'hébergement.

Mme Bouldard soulève d'abord la question de la pérennité des relations entre les superviseurs de l'Insee qui se renouvellent à un rythme plus rapide que les coordonnateurs communaux (ou certains agents recenseurs) qui tendent à se professionnaliser au fur et à mesure des campagnes de recensement. A l'interrogation du président Frécon sur la politique de l'Insee en matière de changement des superviseurs et sur ses conséquences dans les rapports avec les communes, Mme Escapa répond qu'il n'y pas de politique de changement mais que les contraintes des travaux de l'Insee conduisent sans doute à une durée optimale de 3 à 5 ans dans cette fonction. En tout état de cause, il convient de veiller à la transition et à l'organisation de l'accompagnement des nouveaux dans les fonctions. Dans le même sens, la formation des agents recenseurs devrait être plus répartie entre superviseur et coordonnateur, le souhait des communes étant d'être davantage impliquées.

Enfin Mme Bouldard soulève la question de la position variable selon l'organisation du calendrier de l'année de la date du recensement (le 3<sup>ème</sup> jeudi de janvier) par rapport à la fin du mois où interviennent les changements de situation des locataires. Si le calendrier conduit sur un jeudi trop proche de la fin du mois, les mouvements qui perturbent la collecte sont plus importants que si le jeudi 'tombe' plus tôt. Cette préoccupation est retenue par les membres de la commission qui souhaitent voir étudier d'autres formules comme par exemple le jeudi le plus proche du 15 janvier.

Enfin la commission, suite à une intervention de Mme Grima (DGUHC) et aux précisions apportées par M. Olivier Lefebvre note que les habitations mobiles terrestres peuvent être des résidences principales mais que les 'mobile homes' ne peuvent être considérés comme des résidences secondaires (et non des véhicules de loisir) que dans les conditions bien précises d'absence de moyens de mobilité. Mme Escapa indique qu'une réflexion est en cours avec la Fédération Nationale de l'Hôtellerie de Plein Air pour clarifier les concepts et le champ des hébergements à recenser dans les campings.

#### **4. La communication sur le recensement**

Mme Escapa (Insee) présente l'état des campagnes de communication qu'engage l'Insee au sujet du recensement. Un premier cycle de campagne couvre les années 2004, 2005 et 2006, un nouveau marché sur des axes adaptés en fonction de l'expérience étant passé pour les années 2007 à 2009.

Le schéma de communication s'est appuyé sur différents médias (spots télévision, cd audio pour les radios locales, affiches et communication de proximité, dépliants, présentoirs). Il suppose une articulation entre les axes nationaux et leur relais local.

La spécificité de 2006 a porté sur les opérations de recensement des habitations mobiles terrestres et des personnes sans abri dans les communes de plus 10 000 habitants. Cette opération s'est déroulée selon un protocole de collecte adapté et a été concentrée sur deux jours, conformément aux textes réglementaires encadrant le recensement. Une préparation particulière a aussi été nécessaire au niveau des communes, et notamment la traduction dans plusieurs langues des notices d'information, lettres et d'affiches spécifiques. Sur ce point le bilan fait apparaître que l'utilisation des affiches n'a pas été toujours facile pour être visibles par la population visée. Les langues de traduction des affiches (anglais, arabe) n'ont pas été non plus jugées très adaptées.

La présentation à la presse des résultats issus de la collecte 2005 (le 17 janvier, 2 jours avant la collecte), et mis en ligne immédiatement est partie intégrante de la campagne de communication. Il s'agit de nouvelles estimations nationales et régionales établies à partir des enquêtes de recensement et d'autres sources administratives. La montée en charge du dispositif permet de donner des estimations pour un nombre plus important de grandes villes avec davantage d'informations. Cette présentation a donné lieu à une bonne reprise de presse et de télévision, qui porte cependant plus sur les résultats que sur la poursuite des campagnes de recensement. On enregistre même des interrogations dans le public pour saisir le rapport entre une enquête de recensement annoncée et des résultats qui viennent d'être publiés.

Le coût de la communication sur les trois premières années est de 3,5 millions d'euros.

Le bilan sur lequel la commission est invitée à s'exprimer apparaît positif en terme de visibilité de la campagne, de justesse de ton et de compréhension du changement de méthode. Deux questions sont cependant posées : sur la pertinence du message pour les petites communes et sur l'intérêt des affiches nationales dans la campagne tandis que certaines municipalités éditent leurs propres affiches.

Le nouveau marché passé pour les années 2007 à 2009 marque une certaine évolution compte tenu d'abord des acquis de l'expérience et de la notoriété du nouveau procédé. Le budget consacré à la communication serait dès lors plus réduit. Le média télévisuel, trop cher pour l'impact souhaité, serait abandonné. En revanche il est prévu d'utiliser beaucoup plus l'espace de la presse quotidienne régionale (PQR). Les autres médias, affiches, CD comprenant des chroniques courtes sur le recensement à destination des radios locales, conférences de presse seraient maintenus. Cette période correspond aussi à la publication des premiers résultats authentifiés pour l'ensemble des circonscriptions (« la population légale ») calculée en référence à l'année médiane du cycle de collecte, 2006.

En conclusion Mme Escapa souhaite avoir des réactions des membres de la commission sur les messages à promouvoir, la communication sur les dates de la campagne, la mise en avant des notions d'obligation et de confidentialité, la 'signature' ou le slogan du recensement, ainsi que sur l'utilisation des documents comme le 'dépliant'.

M. Ousset (APVF) observe que l'organisation des élections municipales au mois de mars conduit à un télescopage, d'abord dans la charge de travail des communes, ensuite dans la communication. Il souhaite dès lors que la communication du recensement intervienne le plus tôt possible dans l'année et que la lettre du maire annonçant le recensement ne puisse être identifiée à du matériel de propagande électorale.

Sur ce point l'Insee se déclare tout particulièrement attentif. L'attention des maires concernés devra être attirée pour éviter toute confusion entre leur rôle lors des opérations de recensement et leur éventuelle situation de candidat. L'utilisation lors de la campagne de communication préparatoire à l'enquête de recensement, des documents et supports fournis par l'Insee, permettra d'éviter la confusion des rôles et que les dépenses de communication liées au recensement puissent relever des comptes de campagne du candidat. La lettre fournie par l'Insee précise aussi les devoirs et responsabilités des agents recenseurs nommés par arrêté municipal et rappelle le contexte réglementaire accompagnant le recensement. L'Insee veillera, dans ses divers courriers aux maires concernés par l'enquête de recensement de 2007 et notamment dans celui accompagnant les supports de communication, à rappeler les conditions d'utilisation de ces supports dans le contexte pré-électoral. Ces préconisations seront reprises et développées lors de la préparation de la campagne de communication pour l'enquête de 2008.

M. Bloch (AMGVF) considère pertinent l'ensemble du plan de communication présenté et souligne le rôle intéressant que peut jouer la PQR permettant d'exposer les messages avec plus de précision.

M. Héran (vice- président) propose de collecter des exemples de matériels utilisés dans d'autres pays, soulignant par exemple que l'approche des questions de confidentialité au Royaume-Uni ou au Canada peuvent être instructives.

Le président Frécon rappelle que pour les petites communes, qui sont de loin les plus nombreuses, le slogan 'le recensement devient annuel' n'a pas de sens. Pour l'immense majorité des communes le recensement se déroule comme auparavant, tous les 5 ans, la nouveauté étant uniquement dans la rotation entre les communes. Il insiste sur l'effort pédagogique à entreprendre en vue de l'échéance de fin 2008, et 1<sup>er</sup> janvier 2009, où interviendra la publication de la population légale. Cet effort doit porter notamment sur les méthodes de calcul de cette population en regard des estimations et résultats statistiques dont disposeront les communes à partir des enquêtes de recensement. Plusieurs membres de la commission dont M. Ousset, Mme Boulidard et M. Schietse (AMRF) appuient cette demande d'explication des modes de calcul qui doit passer par tous les canaux disponibles comme les assemblées départementales de maires, les structures intercommunales, les réunions organisées par les Directions régionales de l'Insee ou les TPG. M. Skaliotis (Eurostat) souligne le besoin d'une estimation homogène dans les méthodes et la date de référence pour la compilation des données au niveau international.

Enfin un accord se dégage sur l'utilité du maintien d'un dépliant Insee, y compris pour la campagne 2007.

## **5. L'enquête sur les coûts du recensement**

M. Bertinotti (CGEF) présente le projet de questionnaire sur les coûts du recensement mis au point à la suite des recommandations de la commission dans la perspective d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif de communes.

Le questionnaire vise à recueillir de l'information sur les coûts (d'après les données disponibles en juin 2006) supportés par les communes, selon les principaux domaines identifiés (personnels, locaux, transports, communication), en distinguant quand cela est pertinent le fonctionnement de l'investissement en ne retenant que la fraction du coût directement imputable au recensement (au prorata du temps d'utilisation ou selon l'amortissement). Pour les communes de plus de 10 000 habitants on souhaite recueillir les coûts relatifs à trois années d'enquêtes pour évaluer d'éventuelles évolutions. La commission souhaite que les coûts du RIL soient aussi recueillis. Il est précisé que le tableau reprend toutes les dépenses afférentes à une campagne, quelle que soit la date d'engagement de ces dépenses. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le questionnement ne portera que sur une année. La discussion amène à décider qu'il y aura un questionnaire et une notice distincte pour les deux catégories de communes.

Ce questionnaire sera soumis pour avis et test auprès d'un cercle restreint de collectivités par l'intermédiaire des membres de la commission.

L'échantillon sera fourni par l'Insee qui propose de s'appuyer sur l'échantillon constitué pour les enquêtes auprès des coordonnateurs communaux. Il s'agit d'un échantillon de 550 communes (320 de moins de 10 000 habitants et 230 de plus de 10 000 habitants) conçu pour disposer de résultats par strates de taille de commune. L'échantillon de 2006 sera utilisé.

Les modalités de collecte suivantes sont proposées. Le questionnaire sera envoyé par voie postale par le CNIS, qui assure le secrétariat de la commission, aux communes de l'échantillon, présenté par une lettre du président de la commission et accompagné des notices d'explication. L'envoi indiquera que pour les communes qui le souhaitent le questionnaire pourra être téléchargé à partir du site du CNIS et retourné par courrier électronique. Pour les autres le questionnaire papier rempli sera aussi retourné au CNIS. La saisie et l'exploitation des questionnaires seront assurés par la DGCL (Département des études et statistiques locales).

Le calendrier souhaité est celui d'un test du questionnaire au moins de mai, d'un envoi aux communes courant juin pour des réponses à l'été permettant d'avoir des premiers résultats lors de la réunion d'octobre.

Un groupe de travail autour des rapporteurs, des représentants de l'Insee et des experts et représentants d'associations intéressées prévoit de se réunir début juin pour suivre l'avancement de la préparation de cette enquête. L'ensemble des membres de la commission recevront copie des questionnaires et documents envoyés aux communes de l'échantillon.

## **6. Prochaine réunion de la commission**

La prochaine réunion de la commission est programmée pour le 5 octobre 2006. Le plan de travail de la commission prévoit qu'elle porte sur le bilan détaillé des opérations de collecte de 2006, les informations sur la préparation de la campagne 2007, le suivi de l'évaluation des coûts, la qualité et les méthodes d'évaluation comparées.

Compte tenu de cet ordre du jour prévisionnel et de la richesse des discussions en commission, le président Frécon propose que la prochaine réunion soit organisée sur une journée (de 10 heures à 17 heures) et non sur une demi-journée comme initialement prévu.

*La séance est levée à 17h.*