



Paris le 20 octobre 2008 - n° 253/D130

COMPTE RENDU

de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population

Réunion du 14 mai 2008

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

Rapporteurs : Monsieur Pierre BERTINOTTI (Contrôleur d'État)
Monsieur Jean-Luc HELLER (DGCL)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

- I. Approbation du compte-rendu de la réunion du 11 octobre 2007.
- II. Suivi des avis de la CNERP adoptés par l'assemblée plénière du CNIS
- III. Bilan détaillé du déroulement de la campagne 2008
- IV. Information sur la campagne 2009
- VI. Orientations de travail et fixation de la prochaine réunion

LISTE DES PARTICIPANTS

M. Pierre BERTINOTTI	Contrôleur général, rapporteur de la Commission
Mme Eliane BEURIENNE	Cnis
Mme Aline BRUYERE	Association des ingénieurs territoriaux de France
M. Philippe CHOFFEL	Délégation interministérielle à la ville
Mlle Roselyne COUPRIE	Insee
M. Philippe DAMAIS	Association des Maires de France
M. Gérard-François DUMONT	Professeur à la Sorbonne, Personnalité qualifiée
M. Jean-Claude FRÉCON	Sénateur de la Loire, président de la Commission
M. Michel-Henri GENSBITTEL	Professeur, Personnalité qualifiée
M. Jean-Luc HELLER	DGCL, rapporteur de la Commission
M. François HERAN	Ined
Mme Maryse LARPENT	FNAU
M. Olivier LEFEBVRE	Insee
M. Jean OUSSET	Association des petites villes de France
Mme Brigitte RABIN	Insee
M. Michail SKALIOTIS	Eurostat

Absents excusés :

Mme Marie-Hélène BOULIDARD	Personnalité qualifiée
Mme Odile BOVAR	Diact
M. Gérard LACOSTE	laurif
M. Guy VAXELAIRE	Association nationale des élus de la montagne

La séance est ouverte à 14h20.

1. Approbation du compte-rendu de la réunion du 11 octobre 2007

Le président soumet le projet de compte rendu à l'approbation des membres de la commission.

Aucune observation n'étant formulée, le compte-rendu est adopté et sera mis en ligne sur le site du CNIS.

2. Approbation de l'ordre du jour

Avant d'aborder le deuxième point de l'ordre du jour, **le président** propose à **M. Skaliotis** de faire état du processus d'adoption d'une base légale de la mesure de la population dans les pays européens (point 1 ter). Constatant que plusieurs parlementaires semblent s'émouvoir des conséquences éventuelles des nouvelles modalités de recensement de la population, il propose également à **M. Lefebvre** de faire le point sur ces interrogations (point 1 bis).

L'ordre du jour ainsi modifié est approuvé.

3. Mission d'information parlementaire sur les nouvelles modalités du recensement

M. Lefebvre indique que la commission des lois de l'Assemblée Nationale a décidé le 16 avril de créer une mission d'information sur les nouvelles modalités de calcul du recensement de la population.

L'objectif est de comprendre les modalités de ce calcul et éventuellement de faire des propositions de modification. La mission est composée de trois députés, 2 UMP et un PS. Aucun contact n'a été établi avec la mission à ce jour. Il rappelle que la nouvelle loi a été votée en février 2002 et qu'il existe deux décrets d'application. L'ensemble est conforme aux exigences européennes.

Le président précise qu'il se tient à la disposition de cette mission pour faire état des travaux de notre commission. Il évoque les craintes des élus dont la population est en forte augmentation. Ils redoutent qu'elle ne soit pas correctement prise en compte du fait de la décision du Conseil d'Etat demandant que la population de toutes les communes soit évaluée à une même date, soit en 2006 année médiane pour la population recensée entre 2004 et 2008.

M. Lefebvre précise que l'année médiane est la plus solide sur le plan statistique et que l'absence de fichiers plus récents de la taxe d'habitation empêche de prendre une année plus proche de la fin de la période quinquennale du recensement.

M. Ousset fait remarquer qu'il n'est plus possible de modifier le système mais qu'il faut en limiter les incidences sur les finances locales. Il souligne que les fichiers de taxe d'habitation sont mis à jour avec retard.

Le président note que l'appel au fichier de la taxe d'habitation pour l'extrapolation est apparu comme une meilleure solution malgré ses imperfections, que la simple extrapolation linéaire.

M. Dumont fait valoir les inégalités d'imperfections du fichier de la taxe d'habitation selon les années et selon les communes. Il demande à **M. Lefebvre** sous quel délai il dispose des fichiers de taxe d'habitation. Il s'interroge enfin sur les conditions d'un éventuel lissage des variations des dotations de l'Etat aux collectivités locales à la suite des résultats du recensement.

Le président évoque deux cas de figure : soit l'Etat accorde la même dotation par habitant et il devra abonder l'enveloppe globale en conséquence, soit il maintient l'enveloppe globale au même niveau et la dotation par habitant sera diminuée en conséquence. Il reviendra à l'Etat de rendre ses arbitrages.

M. Lefebvre précise que le délai de mise à disposition des fichiers de taxe d'habitation est de l'ordre de 13 mois. Les profils de taxe d'habitation sont étudiés sur un plan statistique. Il y a très peu de fichiers qui présentent des biais statistiques structurels mais il est vrai qu'il y a toujours des imperfections.

Mme Bruyère insiste sur la nécessité de faire davantage de pédagogie auprès des élus.

Le président constate que la prise de conscience des élus et de leurs associations a été relativement tardive.

M. Héran indique que la question du lissage des variations des dotations de l'Etat ne se posera que la première année. Un effort supplémentaire de communication devrait permettre de répondre aux inquiétudes des élus.

4. Processus d'adoption d'une base légale pour les recensements en Europe

M. Skaliotis fait part des interrogations méthodologiques en matière de recensement sur le plan européen. Il a été décidé par une approche pragmatique de définir une base légale commune. Comment obtenir des résultats comparables d'un pays à l'autre, telle était la question. Le règlement européen a reconnu sept méthodes utilisées dans les pays européens, dont la méthode française.

Le règlement cadre a été adopté en janvier 2008 par le Parlement européen. Un règlement de mise en œuvre doit être élaboré par la Commission avant le printemps 2009.

Pour le recensement de 2011, un projet pilote portant sur la diffusion des données garantissant leur confidentialité est en préparation. Actuellement quatre pays y participent. L'INSEE a été sollicité.

Le président propose qu'une traduction en langue française du document remis à la commission par **M. Skaliotis** puisse être réalisée.

M. Dumont souhaiterait disposer du règlement cadre.

M. Skaliotis fait remarquer que la version française n'est pas encore officielle mais qu'au terme de la procédure le règlement sera diffusé sur les sites des institutions européennes (Parlement, Journal officiel).

M. Lefebvre souligne que la Commission européenne n'impose pas une méthode unique mais souhaite disposer d'informations obligatoires relatives à la population et au logement, recensées à la même date pour en garantir la comparabilité. Une analyse de la qualité de la méthode de recensement retenue devra être présentée. La fréquence de remise des informations à Eurostat est décennale, la première date est 2011.

Le président remercie **M. Skaliotis** de sa participation assidue à la commission.

En réponse à **M. Héran**, **M. Lefebvre** indique que les recommandations de l'ONU sur les dates des recensements sont devenues plus souples. Le choix de 2011 est en phase avec ces recommandations.

5. Suivi des avis de la CNERP adoptés par l'assemblée générale du CNIS

Le président et **M. Heller** ont été reçus par le bureau du CNIS le 7 décembre 2007. Ils ont fait état de l'avis de notre commission, arrêté le 11 octobre 2007 sur les coûts du recensement. Le bureau a approuvé à l'unanimité les quatre recommandations de la CNERP. L'assemblée générale du CNIS a transmis aux autorités compétentes l'avis de notre commission.

Sur la collecte des informations par Internet en 2011, **M. Lefebvre** précise qu'un test sera effectué en 2010. Cette expérience sera suivie de près par notre commission. Plusieurs pays étrangers y travaillent également. Le Canada a fait 20% de réponses par Internet en 2006 avec un objectif de 40% en 2011. La Suisse a obtenu un taux de réponses faible en 2001. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les taux de réponses au recensement de 2006 sont de l'ordre de 7 à 9% avec un objectif de doublement en 2011. Le Royaume-Uni et le Portugal envisagent l'appel à Internet en 2011.

Le président ne souhaite pas qu'Internet dessaisisse les communes d'une partie de leur responsabilité sur le plan de l'organisation administrative et politique du recensement. Comment les communes seront-elles informées de l'existence des réponses par Internet pour organiser les visites des agents recenseurs et comment se fera le rassemblement des informations par groupement d'immeubles? Il appelle l'attention de la commission sur le risque de contradiction entre l'usage d'Internet et l'esprit de la loi de 2002 qui confie à l'INSEE et aux communes la responsabilité conjointe du recensement.

M. Lefebvre souligne qu'il ne faut pas dessaisir les communes de leur responsabilité. L'usage d'Internet répond à une attente d'une partie de la population pas toujours disponible au moment où passe l'enquêteur. Il est très important de faire un test et que la commission suive bien les aspects organisationnels du recensement par Internet.

M. Damais mentionne le risque d'inégalité entre les différentes populations face à Internet.

Sans méconnaître ce risque, **le président** fait remarquer qu'il n'est pas possible de faire l'impasse sur le recensement par Internet mais qu'il faut être vigilant sur les modalités organisationnelles.

M. Lefebvre informe la commission que ses propositions sur l'amélioration du taux de couverture des dépenses engagées par les communes se traduiraient par un abondement de crédits de 2,7 millions d'euros pour une dépense totale actuelle de 18,2 millions d'euros par an, ce qui porterait la dotation annuelle de recensement à 21 millions d'euros. L'INSEE a fait cette demande dans le cadre de la discussion budgétaire.

Le président souligne que le travail de notre commission a été validé par le CNIS et relayé par l'INSEE.

M. Lefebvre indique que le versement de la dotation de recensement aux communes sera retardé de deux ou trois mois pour pouvoir en actualiser le montant à la suite de la publication de la population légale en fin d'année.

M. Heller rappelle que l'INSEE a fait parvenir à la commission une note sur la qualité du recensement.

M. Lefebvre décrit rapidement le contenu de la note et propose d'en discuter lors d'une réunion ultérieure.

Cette note reprend les grands principes du nouveau recensement, les modalités de calcul de la population et les raisons de la réforme. Elle examine la réforme au regard des cinq critères de l'ONU que sont l'énumération individuelle, l'universalité, la capacité à fournir de l'information sur de petites zones, la simultanéité et la régularité. S'y ajoutent six critères tels qu'ils résultent du code de bonnes pratiques d'Eurostat. Le nouveau recensement est conforme à ces exigences.

La qualité est analysée processus par processus : la qualité de la base de sondage, du RIL, de la saisie, de la collecte et du traitement de l'information, et la qualité des autres ingrédients qui rentrent dans le calcul de la population: la taxe d'habitation, le répertoire des communautés... Sont également évoquées les possibilités d'améliorer la qualité du recensement en saisissant mieux les populations qui font l'objet d'un double compte, en réduisant les omissions par comparaison avec des fichiers administratifs et en mettant en œuvre de nouveaux contrôles.

Le président reporte le débat à la prochaine réunion.

M. Heller rappelle que la commission avait souhaité que les enquêtes associées se poursuivent.

M. Lefebvre indique que le thème de l'histoire familiale sera étudié en 2011 avec un point particulier sur les langues régionales et les multi résidences. L'INSEE et l'INED vont travailler ensemble et un premier test sera effectué en 2009. Un second test sera mené en 2010. Comme il en a été convenu lors de la réunion de mars 2007, il est important que la commission suive ce dossier pour déterminer à quelles conditions ces enquêtes pourront être menées sans perturber l'enquête principale.

Le président insiste sur le rôle moteur de la commission dans le lancement de ces enquêtes associées.

M. Héran indique que la collaboration entre l'INSEE et l'INED est en bonne voie.

M. Ousset rappelle sa demande d'informations sur les populations au lieu de travail et les migrations alternantes.

M. Lefebvre reprend le calendrier prévisionnel des résultats du recensement : les populations légales seront connues fin 2008, les premières informations détaillées par communes à la mi 2009, les premières données infra communales à la fin 2009. Pour les informations sur les migrations alternantes, les fichiers détails ne seront pas accessibles avant le deuxième semestre 2009.

M. Dumont souhaite que la connaissance de la géographie des emplois s'améliore, et mieux en comprendre le calcul.

A partir de l'exemple des migrations entre Pouilly les Feurs et Saint Etienne, **M. Lefebvre** explicite les modalités de calcul.

M. Dumont souhaite disposer d'une note explicative reprenant les propos de **M. Lefebvre** sur la géographie des emplois et les migrations alternantes. Il souhaite également connaître le plan de diffusion des résultats du recensement.

M. Lefebvre confirme qu'un tel plan de diffusion sera publié. Chaque année les mêmes produits seront mis à disposition du public. Pour autant il ne sera pas possible de calculer des évolutions d'une année sur l'autre mais de l'année n par rapport l'année n-5.

M. Ousset insiste sur la nécessité de bien expliquer le mode d'emploi des résultats du recensement.

Mme Bruyère souligne l'importance du travail de mise à jour du RIL. La comparaison entre le RIL et le fichier d'adresses de la commune est complexe. Elle souhaiterait disposer d'un identifiant non pas d'occupation des lieux mais d'un identifiant réel d'adresses.

M. Lefebvre indique que le répertoire d'immeubles est organisé en fonction non pas de l'adresse mais en fonction de ce qu'on trouve sur l'adresse. Ce système ne va pas changer dans l'immédiat. Une fiche plus complète d'explication sera élaborée.

M. Damais souhaite que cessent les demandes multiples sur le RIL pour un même objet, pour que les communes puissent mieux organiser leur travail sur le RIL.

Mme Bruyère appuie cette requête.

M. Heller attire l'attention sur le respect de l'ordre du jour. Les demandes d'informations doivent être formulées au moment de l'envoi du projet d'ordre du jour pour permettre la préparation de réponses détaillées, par écrit ou oralement en réunion.

Le président insiste également sur le respect de l'ordre du jour pour que nos travaux puissent être menés avec efficacité.

6. Orientations de travail et fixation de la prochaine réunion

Le président propose une prochaine réunion sur une journée complète le jeudi 16 octobre.

Les points non traités aujourd'hui seront repris à l'ordre du jour avec d'autres sujets d'actualité.

7. Bilan avancé du déroulement de la campagne 2008

Mme Rabin indique que le recensement s'est très bien passé. Les craintes liées à la concomitance des élections municipales se sont avérées infondées, grâce à une très bonne préparation de part et d'autre. Les acteurs du recensement, personnel communal et de l'INSEE, ont maintenant une bonne connaissance des pratiques. Les demandes de report d'une semaine des résultats s'élèvent à 11, toutes communes confondues, ce qui est très faible. Les retours directs des bulletins de recensement à l'INSEE plutôt qu'en mairie en raison de la période électorale concernent 7000 personnes, soit 3000 logements, sur un total de 9 millions de personnes et de 4 millions de logements. Ces chiffres sont comparables à ceux de la précédente campagne. Le taux de feuilles de logements non enquêtés est de 2,9% au niveau national, taux considéré comme très faible.

La conférence de presse de lancement du recensement a été largement reprise par tous les médias. Une relance de l'information est toutefois à prévoir en fin de campagne pour éviter une baisse de la mobilisation. Quelques petites difficultés de recrutement d'agents recenseurs et le manque de disponibilité de certains coordonnateurs communaux peuvent être mentionnés.

L'organisation de la formation à travers des modules a mieux pris en compte les besoins spécifiques de chaque catégorie d'acteurs du recensement.

En l'absence de questions, **le président** passe au point suivant de l'ordre du jour.

8. Informations sur la campagne 2009

Le président rappelle que l'enquête sur les coûts du recensement avait révélé des difficultés particulières pour les communes de 5 à 10 000 habitants. En effet celles qui sont légèrement au-dessus du seuil de 10 000 habitants recensent chaque année un cinquième de leurs habitants soit environ 2 000 personnes, alors que celles qui sont légèrement au-dessous du seuil de 10 000 habitants doivent traiter, certes une fois tous les 5 ans, près de 10 000 personnes en une seule fois, soit un coût très important. La commission avait évoqué la possibilité d'abaisser le seuil ce qui supposerait une modification de la loi difficile à envisager, ou d'allonger la durée de la collecte de 4 à 5 semaines, ou encore d'aider ces communes en leur fournissant un relevé des adresses de l'enquête de l'année n-5.

M. Heller précise que l'INSEE a étudié ces différentes possibilités dans le cadre de la préparation de la campagne de 2009 où les communes de moins de 10 000 habitants recensées en 2004 vont à nouveau être sollicitées (voir note en annexe).

Pour ce qui concerne l'allongement de la durée de la collecte dans les communes de 5 à 10 000 habitants, **Mme Rabin** indique que cela n'aurait pas de conséquences particulières sur l'organisation de l'ensemble du processus, mais que certains documents de la campagne 2009 ont déjà été adressés aux communes. Il faudrait donc les modifier, ce qui est faisable mais difficile à mettre en oeuvre.

Pour ce qui concerne la fourniture d'un fichier des adresses déjà enquêtées en 2004, cela faciliterait le travail de préparation du coordonnateur communal qui n'aurait plus qu'à vérifier l'état actuel du fichier, d'y ajouter les nouvelles adresses et de supprimer celles des immeubles détruits.

La fourniture du fichier d'adresses donne du temps à la commune en amont alors que l'allongement de la durée de collecte donne surtout du temps à l'agent recenseur en aval du processus. L'INSEE propose de fournir ces fichiers pour les communes de 7 à 10 000 habitants en 2009 et d'être souple pour accorder d'éventuels reports de calendrier. La commission pourra observer ce qui s'est passé en 2009 et décider ou non de renouveler l'expérience.

M. Dumont remercie **Mme Rabin** pour ses propositions qu'il appuie.

M. Ousset note que les difficultés demeurent, notamment de recrutement des agents recenseurs, même lorsque le travail de préparation est bien mené. Les propositions ne règlent pas la question de la collecte des derniers bulletins, les plus difficiles à obtenir.

M. Heller note que l'INSEE a bien répondu aux vœux de la commission d'une étude de ses propositions et d'une mise à disposition du fichier des adresses déjà enquêtées.

En réponse à une observation de **M. Heller**, **Mme Rabin** précise que les modifications de documents liées à un éventuel allongement de la collecte en 2010 pourront être prises en compte à temps si la commission le décide en mars 2009.

Mme Rabin note qu'aucune autre modification de procédure ne sera mise en oeuvre pour la campagne de 2009. Elle précise que les informations traditionnellement transmises aux communes en août de l'année n-1 ne pourront plus indiquer le montant de la dotation forfaitaire de l'Etat, le chiffre de la population n'étant connu qu'à la fin de l'année. Par ailleurs, un imprimé supplémentaire sera remis à l'agent recenseur pour lui permettre de répondre aux questions le plus fréquemment posées par les personnes enquêtées sur le questionnaire lui-même.

Le président relève avec satisfaction l'existence d'un document de sensibilisation et d'information de la population, ce qui n'était pas le cas en 2004, mais la référence à un recensement annuel ne se vérifie que dans les communes de plus de 10 000 habitants.

En réponse à **Mme Bruyère**, **M. Lefebvre** indique que les IRIS qui regroupent des unités de 2 000 habitants ne seront guère modifiés pour rendre possible la mesure des évolutions. Le redécoupage des IRIS se limitera à un toilettage pour tenir compte des modifications de la voirie ou du peuplement. Le choix se fera en accord avec les communes. Un découpage plus large ne se fera qu'en 2012 ou 2013.

M. Dumont évoque la question du découpage des aires et des unités urbaines, et des zones d'emploi.

M. Lefebvre indique qu'aucune date n'a été arrêtée à ce jour pour la mise à jour de la carte des aires urbaines.

Le président insiste sur la nécessité des informations infra communales et demande dans quel délai ces informations seront disponibles.

M. Lefebvre estime qu'il sera possible de donner des informations sur des zones spécifiques, découpées de manière plus fine que la maille de base appelée l'îlot qui correspond à un pâté de maisons. Par exemple des informations sur un couloir de bus en terme de population concernée ou exposée au bruit pourront être produites. De telles zones devront être d'une taille suffisante pour garantir la confidentialité et la fiabilité des résultats produits. Pour l'infra communal l'information par IRIS devrait être disponible au deuxième semestre 2009 et pour les zonages à façon au courant de 2010.

A une question du **président**, **M. Lefebvre** précise que des informations par IRIS seront mises à disposition chaque année. Pour les zones à façon, cela dépendra des besoins de l'utilisateur.

A une remarque de **M. Ousset**, **M. Lefebvre** répond que la commune a maintenant la maîtrise du découpage des zones de collecte. L'INSEE met en garde les maires sur d'éventuels changements dans le zonage, qui rendraient plus difficile la mesure des évolutions. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, l'unité de base est constituée par l'immeuble inscrit au RIL ; dans les communes de moins de 10 000 habitants, c'est la zone de collecte.

M. Heller précise qu'un groupe de travail de la formation « statistiques régionales et locales » du CNIS est mis en place pour discuter des zonages d'étude, notamment des aires urbaines.

A une observation de **M. Damais** sur le nombre d'habitants des zones à façon, **M. Lefebvre** confirme le chiffre de 2 000 correspondant à la taille des IRIS, aux recommandations de la CNIL et aux nécessités statistiques pour obtenir des résultats significatifs.

M. Dumont souhaite la stabilité de la définition des aires urbaines mais estime aussi qu'il est légitime de s'interroger sur leur pertinence. Une note de l'IAURIF a fait état des résultats d'une étude sur cette question.

Le président note l'absence dans la composition de notre commission de représentants des collectivités locales autres que les communes. Au moment où paraissent les résultats du recensement, il serait utile de les informer de nos travaux. Les Régions, les Départements et les communautés de communes ou d'agglomérations ne manqueront pas de s'interroger sur la nouvelle méthode de recensement de la population.