



Paris le 25 septembre 2009 - n° 233/D130

COMPTE RENDU

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

Réunion du 17 juin 2009

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

Vice-Président : Monsieur François HÉRAN (Directeur de l'Ined)

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

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

- I. Présentation de Monsieur François Clanché, chef du département de la démographie à l'Insee, remplaçant de Monsieur Olivier Lefebvre
- II. Approbation du compte-rendu de la réunion du 12 mars 2009
- III. Discussion du projet de document de la commission à l'attention des élus et du grand public sur le recensement et ses usages.
- IV. Points divers d'information (recours sur la population légale, déroulement de la collecte 2009, etc)
- V. Divers : le renouvellement du Cnis
- VI. Prochaine réunion : mise en place d'un groupe de travail sur le RIL

LISTE DES PARTICIPANTS

Jean-Claude FRÉCON	Président de la commission
François HÉRAN	Vice-Président de la commission
Pierre BERTINOTTI	Rapporteur
Jean-Luc HELLER	Rapporteur
Séverine BALLEREAU	Association des ingénieurs territoriaux de France
Eliane BEURIENNE	Cnis
Marcel BELLIOT	Fnau
Marie-Hélène BOULIDARD	Personnalité qualifiée
François CLANCHÉ	Insee
Roselyne COUPRIE	Insee
Jean-Philippe DAMAIS	Association des maires de France
Michel-Henri GENSBITTEL	Personnalité qualifiée
Maryse LARPENT	Fnau
Brigitte RABIN	Insee
Patrick SILLARD	Secrétariat général du Comité interministériel des villes

Absents excusés :

Jean-Claude BLOCH	Association des maires des grandes villes de France
Didier BOROTRA	Association des maires des stations classées et des communes touristiques
Odile BOVAR	Diact
Evelyne COM-NOUGUE	Syndicat national des secrétaires de mairie
Gérard-François DUMONT	Personnalité qualifiée
Marie-Hélène KEROUANTON	Diact
Bettina KNAUTH	Eurostat
Christine LAIR	ANEL
Jean OUSSET	Association des petites villes de France
Yvan RICHARD	Syndicat national des secrétaires de mairie
Eric SCHIETSE	Association des maires ruraux de France
Guy VAXELAIRE	Association nationale des élus de la montagne

La séance est ouverte à 10h00.

En ouverture de la séance **le président** établit la liste des présents, des absents et des excusés. Il fait état des messages reçus de la part de **M. Ousset, Mme Lair, Mme Kerouanton et Mme Knauth**. Leurs remarques sont intégrées dans la discussion du projet de texte à l'ordre du jour. La liste des présents et excusés est reprise ci-dessus.

Le président passe à l'ordre du jour.

1. Présentation de M. François Clanché, chef du département de la démographie à l'Insee, remplaçant de M. Olivier Lefebvre

Le président est heureux d'accueillir M. François Clanché qui remplace M. Olivier Lefebvre comme chef du département de la démographie à l'Insee. M. Clanché quitte des fonctions de Directeur régional de l'Insee en PACA, qui l'ont amené à connaître de près les questions du recensement sur le terrain, de la collecte à la restitution des résultats, après plusieurs postes où il a été utilisateur de divers aspects du recensement.

A cette occasion, **le président** souligne la responsabilité des communes dans la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement, telle qu'elle résulte de la loi, responsabilité qu'il rappelle le cas échéant en réponse aux courriers des maires qui saisissent la commission.

2. Approbation du compte-rendu de la réunion du 16 octobre 2008

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

Mme Bouldard, Mme Rabin et M. Gensbittel font des propositions de clarification d'énoncés qui leur sont attribués.

Suite à ces observations, le compte-rendu est adopté ainsi modifié et sera mis en ligne sur le site du Cnis.

3. Discussion du projet de document de la commission à l'attention des élus sur le recensement et ses usages

L'objectif principal de la réunion était d'engager une première discussion sur la base du projet de texte communiqué à la commission. Il s'agissait d'une version provisoire destinée à susciter le débat sur ses objectifs, son contenu et sa forme.

Le document, destiné aux élus, a été construit à partir des questions posées par les élus ou recueillies à leur contact.

La discussion largement ouverte dans la commission porte d'abord sur la structure du document, avec des remarques touchant plus à la forme ou à un aspect particulier.

Il est confirmé par la discussion que les destinataires sont en premier lieu les élus. Les techniciens ou le grand public ont (ou devront) avoir à leur disposition d'autres éléments.

Il s'agit bien d'un document de communication, donc dans une forme adaptée qui n'est pas celle d'une note technique ou d'un document méthodologique. Les schémas, voire les « équations » ou exemples de calculs et tableaux simplifiés doivent être utilisés pour illustrer, voire remplacer une explication littérale. Le document doit rester bref et lisible. Les objectifs bien délimités, document par document, qui peuvent être plusieurs si nécessaire à la clarté.

L'emploi du terme « population » s'agissant de la base de calcul de la DGF fait question. Il ne s'agit pas d'une « population » au sens strict mais d'un chiffre conventionnel construit à partir de la population, mais aussi d'autres données comme les résidences secondaires ou les places d'accueil des gens du voyage. Il faut se garder d'employer le terme « population DGF », et la commission recherche une autre terminologie. Cependant l'objectif majeur du document est bien, *après* avoir expliqué comment est calculée la population, d'expliquer comment elle est utilisée dans les bases de calculs de la DGF et entraîne des conséquences financières.

D'autres points sont soulevés dans la discussion : sur la difficulté de compréhension du terme de « communautés », le besoin d'explicitier quels sont les habitants et quels sont les types de

logements qui sont pris en compte (tous), sur les conséquences des changements de concepts par rapport à 1999, sur les précautions d'usage.

Au terme des échanges, **le président** propose que le document soit revu selon les lignes dégagées par la discussion.

Il s'agit de :

- rédiger avec des schémas expliquant ou remplaçant la phrase,
- d'éviter les termes ou les structures de plan trop complexes,
- de faire un document sous forme de notes ou fiches successives bien délimitées mais qui soient cependant un ensemble d'un seul tenant.

La structure devrait commencer par expliquer les généralités du calcul de la population, préciser ensuite les particularités pour les communes de moins de 10 000 habitants et pour celles de 10 000 habitants et plus, enfin les conséquences financières des évolutions de population, avec un aperçu sur les autres conséquences.

La commission se réunira à nouveau dès septembre sur la base d'une proposition reformulée qui tienne compte de la discussion. Les deux dossiers de presse (d'ores et déjà consultables en ligne sur le site de l'Insee) produits en octobre 2007 et novembre 2008 ont été cités comme apportant des éléments utilisables tant dans la structure que dans la forme. Plusieurs diaporamas ont déjà été présentés à la commission qui peuvent en partie être réutilisés. Ils seront joints aux documents préparatoires à la prochaine réunion et serviront de base à leur reprise.

Les membres de la commission sont invités à communiquer par écrit les autres remarques qu'ils souhaitent voir intégrer.

Pour information, **M. Heller** distribue à la commission une annexe au projet de rapport de l'Observatoire des finances locales (à paraître en septembre) qui porte sur les conséquences tirées par la loi de finances en matière de dotations de l'Etat en fonction des nouvelles populations authentifiées pour les communes avec les mécanismes de lissage introduits.

Mme Larpent se propose de verser comme contribution une note préparée pour les élus brestois portant sur les changements de concepts de population.

Mme Beurienne indique que la définition du mandat d'un groupe de travail du Cnis sur la diffusion des données du recensement est en cours. Les deux instances seront amenées à échanger sur les questions qu'elles ont en commun.

4. Points divers d'information

4.1 Versement de la dotation forfaitaire de 2009 aux communes

M. Damais tient à faire état de sa satisfaction, au vu de l'annonce du versement effectué pour sa commune, de voir les travaux de la commission déboucher sur une augmentation notable du remboursement de l'Etat aux communes.

Le président se félicite aussi de ce débouché aux nombreux travaux que la commission a consacré à l'analyse du partage des coûts du recensement entre les communes et l'Etat. L'augmentation du versement de l'Etat inscrit au budget est de 2,1 millions. La participation des communes et de l'Etat devrait ainsi être bien plus équilibrée.

Mme Rabin et **M. Heller** indiquent cependant que cette augmentation, qui résulte à la fois de la prise en compte des chiffres de population de 2009 et de la révision des taux unitaires et du coefficient de contribution pour les communes de plus de 10 000 habitants, a nécessité un délai qui a pu être jugé trop long par les communes, d'autant que peu d'information a été donné directement à ce sujet, hormis l'information à la commission. En effet, il a fallu attendre la publication au Journal officiel du décret en Conseil d'Etat du 8 juin 2009 pour que les opérations de versement puissent s'engager.

En revanche, le calendrier d'annonce et de versement de la dotation forfaitaire de recensement (DFR) de 2010 reviendra dans les normes habituelles de calendrier qui sont nécessaires aux communes pour préparer les opérations de recrutement des agents recenseurs. La commission a en effet exprimé qu'il fallait assurer ce calendrier, quitte à ne prendre en compte les données de

population, maintenant révisées annuellement, avec un an de décalage. La DFR 2010 sera calculé sur les données au 1.1.2009, la DFR 2011 sur celles au 1.1.2010 et ainsi de suite.

Par ailleurs il est bien souligné qu'il s'agit d'une dotation forfaitaire, non affectée et que les communes doivent se garder d'y rattacher les règles de rémunération qu'elles décident pour les agents recenseurs qu'elles recrutent.

Mme Bouldard suggère qu'on évalue les conséquences de cette augmentation sur le taux de concours, à l'aide par exemple des données recueillies lors de l'enquête de la commission ou celle de l'AMF.

[Post réunion, le tableau suivant a pu être établi.

Taux de concours de la DFR aux dépenses de fonctionnement			
		moyenne des taux en %	médiane des taux en %
Communes de moins de 10 000 habitants	2006	66%	61%
	2009 (pop 99)	69%	64%
Communes de 10 000 habitants et plus	2006	41%	31%
	2009 (pop 99)	54%	40%

Même sans tenir compte de l'effet de la hausse de la population et du nombre de logements de référence, l'application des taux de la DFR de 2009 aux communes de l'échantillon de l'enquête sur les dépenses de fonctionnement du recensement en 2006 relève significativement la moyenne des taux de concours : plus 3 points à 69 % pour les petites communes et plus 13 points à 54 % pour les grandes communes.

4.2 Comité sur la mesure de la diversité

M. Héran, vice-président de la commission, a été chargé de la présidence depuis mars dernier d'un comité sur la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations. Il souhaite à ce titre informer la commission des recommandations que ce comité de 27 personnes peut être amené à faire qui touchent au recensement.

Sur la douzaine de recommandations qui concernent la statistique publique, en visant à la renforcer, plusieurs concernent plus particulièrement le recensement.

La première est celle d'une concertation nationale d'envergure sur le contenu du recensement. La dernière ayant eu lieu en 1999, il est proposé de l'engager avant la fin de l'année 2009, le premier cycle de cinq ans achevé. Par exemple la question du pays de naissance des parents, présente dans de nombreuses enquêtes statistiques, pourrait être soumise à cette consultation.

La deuxième est qu'il y ait un dispositif pérenne d'enquêtes associées au recensement de la population qui instaurerait ainsi une sorte de questionnaire long, associé au questionnaire court que constitue le bulletin actuel, sur des thèmes qui permettraient notamment d'évaluer les difficultés d'insertion ou des aspects des discriminations.

4.3 Recours sur la population légale

Mme Rabin fait état des recours auprès du Conseil d'État contre le décret d'authentification des chiffres de population. Ils émanent de 4 communes au total. Deux portent sur des questions autour de la prise en compte des recensements complémentaires et un sur le dénombrement des résidences secondaires et les contrôles. Un recours soulève un point spécifique où la décision du Conseil d'Etat devra apporter une clarification : il s'agit des principes à retenir dans la localisation des populations dans le cas d'une communauté (en l'occurrence une base militaire) située sur le territoire de plusieurs communes. L'Insee a appliqué un principe de territorialisation des bâtiments d'habitation (et partant de leurs habitants) différent d'autres arrangements antérieurs sur des bases forfaitaires.

A cette occasion **M. Damais** souligne l'intérêt d'avoir une description homogène du parc de logement, qu'il s'agisse de résidences principales ou secondaires. **Mme Rabin** indique que l'information, comme le nombre de pièces ou les caractéristiques du logement, est recueillie aussi pour les résidences secondaires. **Le président** ajoute que le calcul de la DGF 2009 a dû se faire à partir des données de 1999 pour les résidences secondaires, les nouvelles données n'étant disponibles qu'au premier juillet 2009 (elles serviront au calcul de la DGF 2010). Ceci a pu amener des questions de la part des communes concernées.

4.4 Mise en ligne des données statistiques

M. Clanché présente à la commission l'ensemble des résultats statistiques mis en ligne par l'Insee le 1^{er} juillet, notamment les données concernant les logements, à l'aide de la maquette du site qui sera ouvert au public.

Il s'agit des premiers résultats statistiques complets, établis sur la base des cinq premières années d'enquêtes de recensement, donc en référence au 1^{er} janvier 2006, cohérents avec les chiffres de populations légales déjà publiés. Cette livraison de résultats interviendra ensuite au rythme annuel.

La logique est celle d'offrir des chiffres-clefs, des tableaux détaillés et des données téléchargeables, pour de nombreuses zones (supra-communales), organisés en thèmes, accompagnée d'une fiche de documentation. Les chiffres-clefs avec des graphiques et des courbes sont disponibles pour toutes les communes. Les tableaux détaillés sont disponibles pour les zones plus importantes et sont téléchargeables par l'utilisateur. Les utilisateurs plus avertis peuvent télécharger les bases de données correspondantes, disponibles quelle que soit la taille de la commune.

En réponse aux questions **M. Clanché** explique que les données qui seront présentées en 2010, ne permettront pas de considérer une évolution d'une année sur l'autre (ici entre 2006 et 2007), des données autres que la population, du fait du recouvrement à quatre cinquièmes de l'information. Comme la commission a déjà eu l'occasion d'en débattre, les points de comparaison solides devront porter sur des données à l'intervalle de 5 ans : 2006 et 2011, qui correspondent respectivement à l'exploitation des enquêtes de 2004 à 2008 et de 2009 à 2013. Il y aura un rafraîchissement annuel des données, ce qui permettra à chaque utilisateur d'utiliser l'année la plus pertinente pour lui par rapport aux autres sources de données.

Mme Bouldard souligne les précautions à indiquer dans l'utilisation des résultats du fait des conséquences des procédures de sondage. **M. Clanché** indique que les données publiées sous une forme facilement accessible au grand public le sont parce qu'elles sont jugées fiables et peuvent être utilisées sans plus de précautions que les anciennes. ;. Les informations utilisables par un public plus averti sont accompagnées d'une documentation méthodologique faisant référence à l'impact du sondage. **M. Héran** fait cependant état d'expériences étrangères où les résultats sont, plus que dans la pratique française, accompagnés d'intervalles de confiance.

4.5 Déroulement de la collecte 2009

Mme Rabin donne les premiers éléments du déroulement de la collecte de 2009, le bilan détaillé étant présenté à la commission à sa réunion d'automne. En fait, en dehors des reports causés par la tempête en Aquitaine et les mouvements sociaux dans les départements d'outre-mer, il n'y pas eu de difficultés particulières. Ce qui laisse espérer une publication de la population légale pour la deuxième fois, dans de bonnes conditions de délai, sous réserve d'explications à donner aux communes au sujet de leur nouveau chiffre.

4.6 Annonces sur la collecte 2010 et les années suivantes

Mme Rabin indique qu'à partir de 2010, le recensement des personnes vivant en « communautés » s'effectuera en même temps que celle des ménages et logements « ordinaires », soit en janvier-février, ce qui devrait éviter une source de double-compte, faciliter l'information des personnes concernées et le travail des grandes communes pour qui l'expertise de la liste des communautés se fait en même temps que l'expertise du RIL. En 2011, le recensement des sans-abris est prévu pour les grandes communes.

Le test de l'enquête famille - enquête associée au recensement- pour 300 communes dans 5 régions aura lieu en 2010 sous forme d'enquête pilote pour préparer l'enquête en vraie grandeur en 2012.

Les travaux se poursuivent sur la collecte Internet, mais il n'est pas prévu de tests de collecte Internet pendant la période de collecte.

4.7 Groupe de travail RIL

M. Clanché indique que le groupe de travail sur le RIL déjà évoqué lors de plusieurs réunions de la commission doit, pour pouvoir faire œuvre utile, s'appuyer sur un certain nombre de moyens disponibles à l'Insee. Il devrait pouvoir être lancé lors de la séance de la commission en septembre.

5. Prochaine réunion

Le président propose une prochaine réunion de la commission le 18 septembre, sur la journée pour examiner une nouvelle version du document d'information. Les membres actuels de la commission sont invités à y participer, d'éventuels changements interviendront au fur et à mesure du renouvellement des instances du Cnis en fonction des procédures de désignation.

[Post-réunion, les membres de la commission sont informés que cette réunion ne pourra se tenir que **le jeudi 24 septembre** pour des raisons impérieuses de disponibilité du président.]

La séance est levée à 13 heures.