



Paris le 17 juin 2009 - n°188/D130

COMPTE RENDU

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

Réunion du 12 mars 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. Approbation du compte-rendu de la réunion du 16 octobre 2008
- II. Bilan de la diffusion des « populations légales »
- III. Première information sur la collecte 2009 (yc versement de la dotation forfaitaire)
- IV. Suivi des travaux de la commission : publication du rapport qualité, collecte internet, enquêtes associées
- 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
Marie-Hélène BOULIDARD	Personnalité qualifiée
Roselyne COUPRIE	Insee
Jean-Philippe DAMAIS	Association des maires de France
Michel-Henri GENSBITTEL	Personnalité qualifiée
Marie-Hélène KEROUANTON	Diact
Bettina KNAUTH	OSCE
Maryse LARPENT	Fnau
Olivier LEFEBVRE	Insee
Brigitte RABIN	Insee
Patrick SILLARD	Comité interministériel des villes

Absents excusés :

Odile BOVAR	Diact
Denis DELERBA	Association des ingénieurs territoriaux de France
Gérard-François DUMONT	Personnalité qualifiée
Gérard LACOSTE	laurif
Christine LAIR	ANEL
Jean OUSSET	Association des petites villes de France
Eric SCHIETSE	Association des maires ruraux de France
Guy VAXELAIRE	Association nationale des élus de la montagne

La séance est ouverte à 9h00.

En ouverture de la séance, **le Président** établit la liste des présents, des absents et des excusés. Il fait état de la présence de **M. Mohamed Adel Soudene**, secrétaire général du Conseil National de la Statistique en Tunisie, qui assistera aux travaux de la commission et à qui il souhaite la bienvenue. Cette liste des participants est reprise ci-dessus.

Le Président passe à l'ordre du jour.

1. 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.

Aucune observation n'étant signalée, le compte-rendu est adopté.

2. Bilan de la diffusion des « populations légales »

Le Président rappelle que ces populations ont été établies au 1^{er} janvier 2009 à l'issue de la période transitoire de 5 ans de 2004 à 2008.

Il souligne que pour la plupart des communes ce chiffre est le premier chiffre de population légale depuis 10 ans. Il note que certaines collectivités avaient pris en compte les résultats provisoires issus des travaux de la période transitoire bien que ces résultats n'eussent pas valeur légale.

Il fait état des recensements complémentaires, « résidus » de l'ancienne formule. Le plus souvent ces résultats aboutissaient à des chiffres « forcés » revus en général à la baisse lors du recensement de confirmation réalisé 2 années plus tard. Il n'est aujourd'hui pas possible de les prendre en compte du fait des modifications méthodologiques apportées par la nouvelle formule. Il aurait été judicieux, estime-t-il à titre personnel, de ne pas réaliser de recensement complémentaire au cours des 2 dernières années. Cela aurait évité de nombreuses interrogations voire contestations. La baisse de population entre le recensement complémentaire et le chiffre officiel de la population peut atteindre 23% comme à Juvignac par exemple. C'est la différence de conception des méthodes de recensement qui explique les différences.

M. Lefebvre note que ces chiffres de populations légales étaient très attendus, les premiers depuis 10 ans, dont dépend l'exécution d'environ 350 dispositions légales et réglementaires. Ils ont été authentifiés par un décret du 30 décembre 2008, publié au Journal officiel du 31 décembre. Chaque maire avait reçu au préalable une lettre du directeur régional de l'INSEE annonçant les chiffres de population municipale, légale et totale avec quelques éléments d'explication méthodologique. Ce courrier a pu être suivi par un contact direct entre le maire et le directeur régional de l'INSEE.

Le Président souligne l'importance du travail d'explication réalisé dans des conditions pas toujours faciles, par les directions régionales de l'INSEE. Il félicite les directeurs, leurs chefs de service et l'ensemble des agents et les remercie pour le travail accompli.

M. Lefebvre s'engage à retransmettre ces félicitations au réseau des directions régionales de l'INSEE. Il précise que des réunions d'information ont été organisées avec les préfetures, interlocuteurs privilégiés des collectivités locales. 1500 demandes d'explications ont été adressées à l'INSEE, chiffre à mettre en regard des 36700 communes. 120 à 150 courriers posaient des problèmes plus spécifiques, dont une trentaine est remontée au niveau ministériel, du directeur général de l'INSEE ou de notre commission d'évaluation.

Parmi les thèmes évoqués dans ces courriers, près des trois quarts concernaient « les recensements complémentaires » qui ne prenaient en compte que les logements neufs occupés par les nouveaux résidents dans la commune, et les logements en chantier à raison de 4 personnes par logement en construction. Il en résultait donc des augmentations de population, aucune enquête n'étant menée sur les variations de population dans les logements anciens. Des demandes d'explications ont également porté sur les variations de population entre le chiffre officiel et les chiffres obtenus à l'issue des enquêtes de 2007 et 2008 qui ont été rétrapolés et donc inférieurs au chiffre médian officiel de 2006.

Des précisions ont été demandées sur la définition de la population municipale et des populations comptées à part, sachant qu'il y a eu des modifications de concepts comme les mineurs

en internat. Cela n'a pas eu d'effet sur la population mais simplement un transfert entre catégories de population.

La plupart des courriers sont arrivés entre décembre et janvier et ont à ce jour reçu une réponse. Il a été constaté des erreurs matérielles sur certains calculs. La plupart portaient sur une partie de la population comptée à part, à savoir les populations rattachées administrativement à la commune au sens de la loi de 1969. Il s'agit en particulier des voyageurs de commerce, des forains, des gens du voyage... Ils sont regroupés sur des listes en préfecture et intégrées aux populations des communes concernées. En 2008 cette population a été omise dans le décompte de la population de certaines communes. Pour la plupart des communes, il s'agit d'un ou deux rattachés administratifs. Pour quelques communes, notamment en Normandie, le nombre des omis dépassait la centaine. Ce chiffre s'explique par le fait que des populations tziganes ayant trouvé refuge dans ces communes pendant la seconde guerre mondiale, des liens se sont tissés entre ces populations et ces communes.

Au total il y a 400 communes concernées dont 200 le sont pour une ou deux personnes et une vingtaine dont la correction dépasse 50 personnes. En définitive ce sont 7144 personnes qui ont été ajoutées par l'INSEE dans la population comptée à part et donc dans la population totale des communes concernées.

Des défauts de processus avec des omissions de communautés ont été constatés dans trois communes en Ardèche, en Loire-Atlantique et en Moselle dont la population municipale a été augmentée au total de 190 personnes.

Un décret rectificatif est en cours de publication avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009.

Un arrêté publié au Journal Officiel du 8 mars a authentifié le nombre d'habitants dans les zones urbaines sensibles et dans les zones franches urbaines.

Les populations légales ont été mises en ligne dès le 31 décembre 2008. Le site de l'INSEE a connu une forte augmentation de ses visites en janvier, de l'ordre de 100 000 par jour. La fréquentation moyenne est d'ordinaire de l'ordre de 50 à 70 000 visites.

M. Heller n'a pas connaissance de contentieux devant le Conseil d'État à ce jour. Il précise les mécanismes d'amortissement de la baisse de la dotation globale de fonctionnement prévus par la loi de finances. (*post-réunion : il y a au total 3 recours en Conseil d'État*)

Le premier porte sur un dispositif de 5 ans pour les 5 syndicats d'agglomérations nouvelles. Un délai de 2 ans de prise en compte des recensements complémentaires a été retenu pour une vingtaine de communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU et dont le potentiel financier est particulièrement faible. Un amortissement d'un an a été mis en place pour les communes dont la population DGF 2009 avait diminué de plus de 10% par rapport à celle de 2008.

Environ 1500 communes sont concernées par ces mécanismes pour un montant de 23 millions d'euros sur un total de 166 millions d'euros de DGF supplémentaires liés au nouveau recensement.

Des questions ont porté sur la population pénitentiaire. Des éclaircissements ont été demandés sur la prise en compte de la population des résidences secondaires, qui n'interviendra qu'avec un décalage d'un an. Cette donnée qui entre dans le calcul de la population DGF, date actuellement de 1999. Il y a donc provisoirement un mélange de données 2009 et 1999.

Des demandes ont également porté sur la qualité et le niveau des personnes en situation irrégulière, notamment en Guyane. Enfin la composition communale des agglomérations, qui a une incidence sur le calcul des dotations, a fait l'objet de demandes de précisions.

Le Président propose de faire un bilan sous forme d'un document distinguant la population municipale, totale et la population DGF, qui pourrait être finalisée au cours d'une de nos prochaines réunions.

M. Gensbittel, d'accord sur le document bilan, souligne avec intérêt qu'aucun courrier ne porte sur la remise en cause de la méthode par sondage.

Le Président confirme l'absence de contestation méthodologique. Un recensement n'est pas un compte précis mais une estimation, est une idée qui progresse. Par contre il a fallu argumenter sur le choix de l'année 2006, année « moyenne ». C'est une obligation d'égalité entre toutes les communes, imposée par le Conseil d'État. Prendre une année de référence commune est le seul

moyen de calculer de manière homogène la population des entités regroupant un ensemble de communes : agglomérations, cantons, départements...

M. Lefebvre a en mémoire un ou deux courriers qui contestaient la méthode par sondage.

Mme Rabin précise que la contestation lorsqu'elle se manifeste n'est pas globale mais porte sur l'amélioration de la base de sondage, c'est-à-dire le RIL.

M. Damais demande où en est la réflexion visant à faire porter la base de sondage de 8 à 12%, comme cela avait été mentionné lors des travaux de la mission d'information parlementaire.

Le Président précise que c'est à l'étude.

M. Lefebvre indique qu'en augmentant l'échantillon de 50%, on gagne 20% en précision. Cela pose un problème financier d'augmentation du coût du recensement et un problème pratique aux communes déjà confrontées aux difficultés de recrutement des agents recenseurs. La demande est pertinente pour la précision des données infra communales par quartiers. Plutôt que de chercher à augmenter la précision globale, il faut davantage travailler à améliorer le RIL et les sources administratives d'informations infra communales.

Mme Boulidard note que les communes pourront juger le retour des informations données par le recensement au niveau infra communal insuffisant par rapport au travail fourni.

M. Lefebvre convient qu'il y a un effort d'information à faire et qu'il ne faut plus raisonner source par source mais globalement.

Mme Larpent relève qu'il y a des demandes d'explications sur le changement de concept des populations comptées à part, notamment des militaires à Brest par exemple.

Le Président confirme cette demande relative aux militaires et aux grandes collectivités à vocation éducative ou de formation professionnelle. Le recensement porte sur les populations effectivement présentes au moment de la collecte. Pour les militaires, il peut y avoir des décalages entre les informations données par le ministère de la Défense et celles constatées localement.

M. Héran pose la question de la comptabilisation des militaires par exemple ceux qui sont en mission.

Le Président note que le problème se pose également pour les stagiaires présents sur une courte durée, qui ne sont pas comptabilisés, mais dont le contingent se renouvelle en permanence.

M. Lefebvre indique que la professionnalisation des armées a entraîné des changements de concepts et des passages de la population municipale à la population comptée à part. Il faut faire ce document récapitulatif sur les différentes catégories de population et sur les changements de concepts. Il faut bien distinguer la population municipale, la population totale qui n'est pas susceptible d'agrégation mais qui engendre des frais pour la commune et la population DGF qui repose sur une définition conventionnelle.

Mme Boulidard demande pourquoi la population des résidences secondaires n'a pas été actualisée sur la base de la taxe d'habitation.

M. Heller explique que les données seront disponibles en juillet de chaque année et qu'il n'a pas été prévu de régime transitoire spécifique pour la première année.

M. Damais souligne l'importance de la question des résidences secondaires pour des communes comme celles du Lavandou où il y a trois résidences secondaires pour une résidence principale.

M. Lefebvre prévoit la réalisation du document récapitulatif pour cet automne.

Mme Rabin propose de présenter la structure de ce document en juin.

M. Lefebvre retient une présentation d'un plan détaillé en juin avec certains chapitres déjà développés, pour un document à destination des élus. Il sera fourni une semaine avant notre prochaine réunion.

Mme Ballereau soulève la question des comparaisons annuelles entre les chiffres. Un rapport sur les bonnes pratiques serait très utile. Il mettrait l'accent sur le fait que disponibilité annuelle des chiffres ne signifie pas nécessairement comparabilité.

Mme Larpent souligne que certaines données disponibles en juillet notamment l'emploi, ne seront pas directement comparables à celles de 1999.

Mme Beurienne informe la commission qu'un groupe de travail du CNIS sur la diffusion des données du recensement se mettra en place prochainement.

M. Lefebvre précise que les résultats statistiques publiés en juillet prochain seront accompagnés d'un document portant sur les conditions d'utilisation des données mettant en garde contre les changements de concepts relatifs à l'emploi, aux structures familiales et aux âges. La comparaison de deux millésimes n'interviendra qu'en 2010.

M. Souidene remercie le président d'avoir pu assister aux travaux de la commission. En Tunisie il existe un conseil national de la statistique comparable au Cnis. Une réflexion sur le changement de méthode de recensement est en cours. Après le recensement de 2004, des données sur l'emploi et l'habitation notamment vont être recueillies en 2009. Il souhaite que des échanges méthodologiques avec l'Insee puissent être organisés.

3. Première information sur la collecte 2009 (yc versement de la dotation forfaitaire)

Mme Rabin fait un point rapide sur l'état de la collecte 2009. Pour les petites communes c'était la deuxième fois et pour les grandes la sixième avec en principe une professionnalisation de plus en plus importante. Le contexte climatique (en particulier la tempête en Aquitaine) et les mouvements sociaux dans les DOM ont un peu perturbé l'opération. La collecte s'est globalement bien passée. Les petites communes ont pour la plupart utilisé notre outil informatique de suivi contrairement à 2004. Une amélioration de la qualité du RIL dans les grandes communes a été constatée.

Les agents superviseurs constatent beaucoup de renouvellement depuis 5 ans. Les leçons du passé n'ont pas toujours été retenues. La charge du coordonnateur communal est souvent mal estimée au départ. Dans les communes de 5 à 10 000 habitants, l'outil d'aide au suivi des adresses a été diversement utilisé. La tournée de reconnaissance des adresses et la collecte s'en sont trouvées facilitées pour celles qui l'ont utilisé.

Des refus plus fréquents sont à noter. Certains maires ont évoqué l'usage des amendes.

M. Héran demande que ce sentiment d'une éventuelle augmentation des refus de répondre soit bien vérifié.

M. Damais s'interroge sur le lien éventuel entre le refus de répondre et les changements d'agents recenseurs ou du personnel communal.

Mme Rabin indique que hors Aquitaine pour cause de tempête et hors Guadeloupe et Martinique pour cause de mouvements sociaux, 4 demandes de reports de plus d'une semaine ont été formulées contre 14 en 2008. Les directions régionales ont accordé environ 200 reports de quelques jours. Ce chiffre est conforme aux pratiques habituelles.

M. Heller constate qu'il n'a pas lieu d'étendre à 5 semaines la durée du recensement pour les communes de 5 à 10 000 habitants comme cela avait été évoqué antérieurement.

A une remarque de **Mme Boulidard**, **Mme Rabin** répond que le cadre « adresse » de la feuille logement sera modifié pour le rendre plus lisible.

Mme Larpent demande ce qu'il en est de la collaboration avec la Poste.

M. Lefebvre rappelle que l'agent recenseur est nommé par l'autorité communale. Une expérience a été menée à Brest pour 8 facteurs sur une trentaine d'agents recenseurs. Le travail a été de bonne qualité. Le protocole de collecte a bien été respecté. La collecte est faite en dehors de leur travail habituel. La Poste souhaite que cela se développe mais à ses conditions. La Poste souhaiterait que cela soit davantage intégré dans les tournées du facteur, qu'il y ait un dépôt dans les boîtes à lettres et un retour direct. Il a fait remarquer à la Poste que la qualité du recensement reposait sur le partenariat avec les communes avec le choix des agents recenseurs en fonction de leur connaissance du terrain et sur le respect du protocole de collecte avec le dépôt-retrait et un contact avec les personnes recensées. Ce protocole ne pouvait pas être modifié. Il faut être attentif à ces demandes de la Poste qui semble très intéressée.

Le Président souligne que la responsabilité du recensement est de par la loi confiée à l'Insee et aux mairies. Il est hors de question que les maires soient dessaisis de cette responsabilité. Un envoi direct n'est pas envisageable.

M. Lefebvre informe que la dotation forfaitaire de recensement a été abondée en loi de finances conformément aux vœux de la commission. Le décret d'application est en cours de signature pour une parution fin mars. Ce montant n'a pas pu être communiqué officiellement, ce qui a posé problème aux communes qui donnent à leurs agents recenseurs exactement la somme versée par l'État. Pour les années ultérieures la question se pose de savoir si les communes préfèrent avoir connaissance de leur dotation dès l'automne de l'année n mais calculée sur des chiffres de population et de logement de l'année n-1 ou avoir la notification de leur dotation courant janvier n+1 mais calculée sur des chiffres de l'année n. En d'autres termes le choix doit se faire entre une dotation connue à l'avance mais sur des chiffres n-1, et une dotation connue plus tardivement, après le recrutement des agents recenseurs, mais sur des chiffres plus récents de l'année n.

Pour 2010, le calcul de la dotation forfaitaire de recensement peut se faire en octobre 2009 à partir de la population légale connue en janvier 2009 et du nombre de logements connu en juillet 2009, ou plus tardivement après avoir pris de la population légale connue en janvier 2010.

Le Président cite la proposition du maire de Saint François-Lacroix, transmise par **M. Vaxelaire**, qui opte pour la connaissance des chiffres les plus récents. **Le Président** souligne que le recrutement des agents recenseurs commence en novembre et qu'il est important qu'il connaisse le montant de la dotation à ce moment là, même si le calcul est fait sur des chiffres de l'année n-1.

La commission propose à l'unanimité de retenir le scénario où l'on privilégie une information des maires en novembre de l'année n sur la base des derniers résultats connus de l'année n-1.

4. Prochaines réunions

Après avoir rappelé que notre prochaine réunion est bien confirmée pour le mercredi 17 juin, **le Président** propose le vendredi 18 septembre toute la journée pour notre réunion d'automne.

5. Suivi des travaux de la commission : publication du rapport Qualité, collecte internet, enquêtes associées

Le Président revient sur le courrier de **M. Ousset** qui se plaint du calendrier de diffusion des données du recensement.

M. Lefebvre rappelle que les informations demandées par **M. Ousset**, notamment le calendrier de diffusion des résultats, sont sur le site de l'Insee. Il précise qu'il a toujours été dit que les résultats concernant la population seraient connus fin décembre 2008 et que les autres informations statistiques seraient données en juillet 2009.

Le Président propose qu'un point d'information soit fait sur le calcul des dotations des collectivités locales arrêté dès l'automne sur la base des dernières informations connues et sur le nombre de conseillers municipaux. Leur nombre, arrêté l'année de l'élection et non en cours de mandat, passe par exemple de 11 à 15 lorsqu'on franchit le seuil de 500 habitants. Les élections ayant lieu en mars et les chiffres étant connus fin décembre n-1, cela peut poser problème en cas de forte variation d'une année sur l'autre. Il faudra que la loi fixe la règle.

M. Lefebvre a pris en compte les remarques sur le rapport Qualité faites lors de notre dernière réunion. Il sera en ligne à la fin mars, y compris en anglais.

S'agissant des enquêtes associées, trois tests du questionnaire en liaison avec la collecte du recensement ont été lancés en Picardie, trois en Pays de Loire et deux en Aquitaine. Il note qu'une commune a refusé le test par crainte d'une baisse du taux de réponses sur le recensement. Les agents recenseurs ne notent pas de difficultés particulières, mais demandent une rémunération supplémentaire compte tenu d'un allongement du temps passé. Il faudra bien prévoir une augmentation de la dotation forfaitaire de recensement comme cela avait été envisagé. Il faudra être attentif à l'ergonomie du questionnaire, assez touffu et difficile à remplir en auto-administré. En 2010 il est prévu un test de plus grande ampleur, qui portera sur le protocole, l'organisation avec les communes et la formation des agents recenseurs.

S'agissant de la collecte par internet, la réflexion continue. Les implications organisationnelles vis-à-vis des communes qui doivent garder la maîtrise du recensement, et vis-à-vis des applications de gestion du recensement sont importantes. Le premier test se fera en septembre-octobre en dehors des périodes de recensement.

S'agissant de la diffusion du RIL, il serait utile qu'il puisse être utilisé par les communes au-delà de la période de préparation et de réalisation des enquêtes de recensement. La Cnil a été consultée. Des exemples d'utilisation potentielle du RIL ont été demandés notamment à **Mme Bouldard** et **Mme Ballereau** : nombre de logements d'une zone, habitat individuel ou collectif ancienneté du parc, taille des immeubles en termes de nombre d'adresses, amélioration de la qualité des fichiers d'adresses des communes. A ce stade, la Cnil n'a pas de position fermée. Il faudra modifier l'arrêté régissant le RIL en y ajoutant deux finalités : l'une statistique et l'autre concernant l'amélioration de l'adressage sur les communes. Les données du RIL seront également étendues à différents composants du système statistique public. Une réunion avec les commissaires de la Cnil est prévue. L'objectif serait de publier le nouvel arrêté avant la fin juin.

M. Héran, prenant la présidence après le départ de **M. Frécon**, évoque la question d'un groupe de travail sur le RIL.

M. Lefebvre rappelle qu'une réunion de la commission avait été consacrée au RIL en 2005 et qu'il serait bon d'y revenir en créant un groupe de travail qui préparerait les délibérations de la commission. Compte tenu de la charge de travail des personnes concernées à l'Insee, ce groupe de travail ne pourra pas commencer avant l'automne prochain.

Mme Ballereau fait part de son intention de participer à ce groupe de travail.

A propos du renouvellement général du Cnis, **Mme Beurienne** informe la commission de la signature imminente d'un décret de nomination. L'arrêté du 27 avril 2005 relatif à notre commission sera modifié sans grand changement sur les représentations. Un courrier sera envoyé à chaque organisation membre de notre commission pour qu'elle désigne ses représentants.

M. Heller indique que le renouvellement se fera à un droit constant. La composition de la commission pourra faire l'objet d'un débat.

Mme Beurienne indique que les ministères ne seront plus représentés au Cnis alors qu'ils le sont dans notre commission. Le président et les rapporteurs sont nommés par arrêté. Le vice président est élu par la commission.

Aucune question n'étant plus à l'ordre du jour, la séance est levée à 12H30.