



**Conseil national
de l'information statistique**

Paris, le 6 avril 2011 N°56/D030

COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION

Réunion du 14 octobre 2010

Président : Monsieur Jean-Claude FRECON (sénateur de la Loire)
Rapporteur : Madame Brigitte BELLOC (Direction générale des collectivités locales)

Rappel de l'ordre du jour

1 - Approbation du compte-rendu de la réunion précédente	3
2 - Renouvellement de la commission	3
3 - L'évolution du questionnaire dans les années à venir	3
4 - Diffusion des documents de sensibilisation pour les élus	4
5 - Bilan détaillé de la collecte 2010	4
6 - Diffusion des données du recensement	4
7- Préparation de la collecte 2011	6
8 - Point d'étape sur le groupe RIL : enquête auprès des correspondants RIL.....	7
9 – Divers	8

Liste des participants

Jean-Claude FRECON	Président de la commission
Brigitte BELLOC	Rapporteur
Agnès BRUN	Insee
Chantal CASES	Personnalité qualifiée (directrice INED)
Annie CHANUT	Insee
François CLANCHE	Insee
Gérard-François DUMONT	Personnalité qualifiée
Françoise DUSSERT	Cnis
Michel EHRART	Ministère de l'Agriculture
Michel-Henri GENSBITTEL	Personnalité qualifiée
Marie-Pierre GIRAUD	Cnis
Bettina KNAUTH	Eurostat
Philippe LOUCHART	IAURIF
Brigitte RABIN	Insee
Claude VASQUEZ	Association des maires des villes et banlieues de France

Absents excusés

Marcel BELLIOU	FNAU
Pierre BERTINOTTI	Rapporteur
Jean-Claude BLOCH	Association des maires des grandes villes de France
Marie-Hélène BOULIDARD	Mairie de la Roche sur Yon
Odile BOVAR	DATAR
Jean-Philippe DAMAIS	Association des maires de France
Wilfried FAUCHER	Association des ingénieurs territoriaux
François HÉRAN	Personnalité qualifiée
Christine LAIR	Association des élus du littoral
Maryse LARPENT	FNAU
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

En ouverture de la séance, le président fait la liste des présents, des absents excusés ou non. Il remercie l'ensemble des participants de leur présence, et passe à l'ordre du jour, après avoir fait observer une minute de silence à la mémoire de Monsieur DUPAQUIER, décédé au cours de l'été 2010.

1. Approbation du compte rendu de la réunion du 15 juin 2010.

Le président soumet le projet de compte rendu de la réunion précédente à l'approbation des membres de la commission. Aucune observation n'étant formulée, le compte rendu est adopté à l'unanimité.

2. Etat du renouvellement de la commission.

Françoise Dussert fait le point sur le renouvellement de la commission : les associations d'élus locaux n'ont pas tous répondu pour les nominations à la commission, bien que la demande leur ait été adressée il y a plusieurs mois.

Tant que le nouvel arrêté de composition de la commission n'est pas paru, celle-ci fonctionne donc avec les membres de l'ancienne commission et les nouveaux membres déjà désignés.

Le président souhaite la bienvenue à Messieurs EHRART et VASQUEZ, nouveaux représentants respectivement désignés par le Ministère chargé de l'Agriculture et l'association des maires des villes et banlieues de France.

Le président a relancé personnellement certaines des associations non répondantes.

Le bureau du CNIS ayant lieu le 13 décembre pourra fixer une première liste de membres.

3. Evolution du questionnaire du recensement

François Clanché rappelle que le questionnaire utilisé a été conçu au début des années 2000. Ce questionnaire, s'il doit rester identique pour des comparaisons spatiales et temporelles, et européennes, doit cependant évoluer : Janvier 2014, 10 ans après le premier questionnaire, paraît être l'occasion de recenser la population avec un questionnaire modifié.

En termes de calendrier, le questionnaire de janvier 2014 doit être fixé début 2013, et la réflexion doit débiter dès 2011.

L'Insee propose de reprendre un processus comparable à celui des années 2000, alors que la CNERP n'existait pas : une concertation au sein d'un groupe de travail ad hoc, puis des tests réalisés par l'Insee.

Françoise Dussert précise que dans cette concertation doivent participer d'une part des représentants d'élus, d'autre part des chercheurs pour repérer les nouveaux besoins : cela concerne donc au sein du CNIS la CNERP et la commission Démographie.

Jean-Pierre Dupont, président du CNIS, propose donc d'organiser un groupe de travail restreint avec une double présidence. Ceci pourra être acté lors du bureau du CNIS de décembre.

Les rapporteurs pourraient être un représentant du département Recensement et un Directeur Régional de l'Insee.

François Clanché signale que, pour éviter que la question sur la nationalité des parents ne soit trop au cœur des débats de ce groupe, la Direction des statistiques démographiques et sociales va produire une note détaillée sur « Comment récupérer de l'information sur la nationalité des parents des enfants » à partir des autres sources statistiques existantes.

Le président propose, pour participer à ce groupe, de retenir au sein de la CNERP, outre Chantal CASES qui pourra le co-présider, un ou deux représentants d'associations d'élus, prêts à y participer assidument : l'AMF, l'association des petites villes de France.

Chantal Cases confirme qu'elle est prête à prendre part à ce travail destiné à faire évoluer raisonnablement le questionnaire.

Bettina Knauth souligne l'intérêt des informations sur la 2ème génération des migrants et rappelle qu'Eurostat souhaite inciter les états à mettre des repères d'identification dans les enquêtes sur ce thème.

François Clanché réaffirme que le recensement n'est pas le dispositif le plus économique pour repérer ces informations ; D'autres enquêtes, telle que l'enquête Forces de travail, permettent de connaître la nationalité des parents. Si quelques pays ont une question sur le lieu de naissance dans les recensements, aucun ne pose de question sur la nationalité à la naissance.

En réponse aux remarques de Bettina Knaut et Gérard-François Dumont, sur les définitions de migrants ou d'immigrés, il confirme que les notions de migrants et d'immigrés retenus dans le recensement sont conformes aux définitions reconnues internationalement.

4. Diffusion des 2 documents de sensibilisation pour les élus

Les membres de la CNERP ont consacré plusieurs réunions à l'élaboration de 2 documents de sensibilisation à destination des élus. Le premier détaille le calcul des populations légales, le second – qui n'était pas dans les compétences de la commission – explique comment, à partir de ces populations légales, est évaluée la population forfaitaire utilisée dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, principale dotation à destination des collectivités.

Ces documents sont dans une version quasi-définitive : **Brigitte Rabin** recueillera les ultimes remarques de Monsieur Dumont et des autres membres de la Commission.

L'objectif initial était de diffuser ces deux documents, comptant respectivement 8 pages et 4 pages, en septembre 2010 dans toutes les mairies de France, avant le congrès de l'Association des maires de France (AMF) de fin novembre et la communication des chiffres de population légale aux communes du début décembre.

En raison des grandes difficultés budgétaires de l'Insee, **le président** a sollicité l'AMF et le Sénat pour apporter leur contribution à cette large diffusion. Compte tenu de leur réponse négative, **le président** s'est adressé à Madame Lagarde, ministre de l'Economie. C'est donc finalement l'Insee qui va prendre en charge la diffusion de ces documents dans toutes les mairies, dans le courrier d'envoi des chiffres de population légales. Et la DGCL apportera un appui financier pour l'impression des documents.

Ces documents seront par ailleurs distribués au salon des maires, sur les stands de l'Insee et de la DGCL.

Les « pdf » de ces documents seront également disponibles sur les sites CNIS, Insee et DGCL, mais aussi sur le site des associations d'élus.

Mme Cases est prête à relayer cette information sur le site de l'INED.

5. Le bilan de la collecte 2010

Brigitte Rabin présente le bilan détaillé de la collecte 2010 (un bilan « à chaud » avait été fait en mars 2010).

Cette collecte présentait 2 nouveautés : le test de l'enquête associée et la simultanéité de la collecte des communautés qui était réalisée en mars les années précédentes (cf infra).

Déroulement de la collecte

La collecte a eu lieu du 21 janvier au 22 février dans les communes de moins de 10000 habitants (7144 dont 13 outre mer), et a duré jusqu'au 27 février dans les grandes communes (939 en comptabilisant les arrondissements de Paris, Lyon, Marseille). Elle s'est déroulée dans un contexte social et météorologique plus favorable qu'en 2009. Les Directions régionales de l'Insee ont cependant accordé un peu plus de reports de délai que les années précédentes. Et le Directeur général de l'Insee a accordé un report exceptionnel d'une semaine à 5 communes.

Plus de 4,6 millions de feuilles de logements et de 9 millions de bulletins individuels ont été saisis.

Stabilité des taux de FLNE

Une feuille de logement non enquêté (FLNE) est établie lorsque, malgré plusieurs tentatives, l'agent recenseur n'a trouvé aucun résident dans un logement dont il « sait » que c'est une résidence principale. Les taux de FLNE n'ont globalement pas bougé : 2% dans les petites communes et 4,8% dans les grandes. Ils sont très variables d'une zone à une autre, et soumis parfois à un effet « agent recenseur ». Dans le cas d'un FLNE, l'agent recenseur peut indiquer le nombre de personnes résidant dans le logement : cette donnée est alors intégrée dans les résultats. Si l'agent recenseur n'a pas fourni d'information, on vérifie la plausibilité que ce soit bien une résidence principale, et on limitera le taux de FLNE non renseignées en tenant compte du taux de résidences principales sur la zone. On appliquera à ces FLNE le nombre moyen d'habitants/logement sur la zone.

Coordonnateurs communaux

Il n'y a pas eu d'enquête spécifique auprès des coordonnateurs communaux en 2010 : on peut cependant observer une véritable professionnalisation de cette fonction dans les grandes communes, et noter qu'en cas de défaillance de quelques uns, la charge de travail se reporte sur le superviseur et la qualité de la collecte en pâtit.

Test de l'enquête associée

Ce test a été réalisé dans 5 régions sur 133 communes : 22000 questionnaires ont été saisis. Cette enquête a été très bien acceptée, et le test a permis d'affiner le protocole et de simplifier le dispositif.

Recensement des communautés

Les communautés sont recensées exhaustivement, l'année du RP pour les petites communes, sur un cycle de 5 ans dans les grandes communes. Le fichier de base est le Répertoire des communautés tenu par un pôle national Insee situé à Rouen et expertisé par les communes avant les collectes.

L'actualisation des données sur les communautés, dans les cas d'ouvertures et de fermetures, s'opère selon les mêmes procédés d'interpolation et de rétopolation que pour les ménages ordinaires.

490 agents Insee ont recensé 6280 communautés début 2010. Le fait de réaliser de façon simultanée le recensement des ménages ordinaires et celui des communautés a permis de repérer quelques ambiguïtés de classement (exemple des résidences universitaires). Le recensement des communautés fournit aussi l'occasion de récupérer des feuilles de logement ordinaires (cas des logements de fonction, ou exemple des foyers de travailleurs, casernes de gendarmerie).

En réponse aux interrogations de **Philippe Louchart** sur la publication des taux de FLNE, comme indicateur de la qualité de la collecte dans une commune, **François Blanché** précise que jusqu'à maintenant l'Insee voulait éviter le risque de confusion entre taux de sous estimation et taux de FLNE. Mais c'est bien un élément d'information sur la qualité ; cependant il ne faut pas oublier qu'il y a un taux incompressible de FLNE d'environ 1% qui correspond aux personnes susceptible d'être injoignables pendant 1 mois consécutif.

De plus l'intervalle de confiance, publié dans les résultats à l'Iris, est un indicateur de qualité qui tient compte du taux de FLNE.

Monsieur Vasquez demande quelle suite pourrait être donnée aux propositions faites par la mission parlementaire sur le recensement, et notamment celle de pouvoir utiliser certains documents administratifs en complément de la collecte, notamment le fichier scolaire de la mairie, et cela sans contrôle de la CNIL.

François Blanché observe qu'il n'existe pas aujourd'hui de fichier unique permettant de recueillir des informations localisées de façon aussi fiable que le recensement.

Monsieur Vasquez souligne dans certaines communes l'écart entre la population scolaire à partir du recensement et la population « réelle » enregistrée dans les écoles. **François Blanché** admet qu'au delà des différences de concept, des difficultés méthodologiques induites par la nouvelle méthode, il existe une interrogation sur la sous estimation du nombre d'enfants en bas âge qui semble apparaître actuellement dans les résultats du recensement.

Chantal Cases suggère que l'enquête Famille, menée en 2011, et axée sur la multi résidence, la garde alternée pourrait permettre d'éclairer l'analyse sur ce phénomène de sous déclaration apparente du nombre d'enfants en bas âge.

6. La diffusion des données du recensement

François Blanché présente les nouveautés introduites dans la diffusion des résultats du recensement en 2010.

Rappel : La diffusion des données issues du recensement a lieu en 2 temps

- Fin décembre : publication des populations légales, précédée par un courrier individualisé aux maires
- Juillet : diffusion des résultats statistiques cohérents avec les populations municipales établies 6 mois auparavant.

Les populations légales sont en ligne sur le site internet de l'Insee;

Ce sont des populations **n-3**, entrées en vigueur au **1^{er} janvier n**.

Des documents de synthèse (correspondant aux anciens bleus du recensement) fournissent des résultats par région, département, arrondissement, canton... en version pdf et xls.

Les résultats statistiques sont présentés sous 3 formes :

- Les fiches « chiffres clés » élaborées sur différentes zones : communes, cantons, arrondissements, EPCI particulièrement utiles pour les élus. Ces fiches sont accompagnées d'une documentation sur l'élaboration des chiffres et leur utilisation possible.
- Les tableaux détaillés
- Les données téléchargeables, pour des publics « experts » (en juillet, et en octobre).

L'amélioration en 2010 (par rapport à la première diffusion de juillet 2009) a porté sur plusieurs points :

- En réponse à de nombreuses demandes des utilisateurs, les 6 fiches thématiques sur une même zone sont dans un document unique, format pdf ou xls.
- Des bases de données à l'IRIS ont été constituées pour les grandes communes.
- Les « chiffres clés » ont été calculés par EPCI pour la première fois.
- Des bases de données communales ont été élaborées par région et département.

Les améliorations futures :

- Un outil de diffusion sur des zones à façon (payant) sera disponible en 2011 : l'utilisateur pourra dessiner sa zone à l'écran, et demander à l'Insee de produire une série de chiffres clés sur cette zone (sous réserve d'une taille minimale).
- La page d'accès aux données sera revue, à la fois pour répondre aux demandes du groupe de travail « diffusion du RP », suite aux réponses aux enquêtes de satisfaction.

En réponse aux interrogations de **Gérard-François Dumont, François Clanché** rappelle qu'il est fortement déconseillé de comparer les résultats n et n-1 du recensement, et qu'il faudra attendre d'avoir les résultats 2006 et 2011 pour pouvoir examiner les évolutions.

Ces données sont encore dans le découpage Unités Urbaines de 1999, et ce découpage perdurera pour les résultats diffusés à l'été 2011. En revanche, les zones d'emploi réactualisées seront prêtes en janvier 2011 seront utilisées pour la diffusion des résultats statistiques de juillet.

Françoise Dussert précise que les travaux d'actualisation des différents zonages, en cours sous l'égide du CNIS, ont fait l'objet d'une présentation à la Commission Territoires du CNIS, qui devrait être diffusée prochainement sur le site.

A la question de **Philippe Louchart** sur le mode de calcul des intervalles de confiance pour les résultats communaux, **François Clanché** signale que la formule est dans la documentation, mais que le calcul n'est pour le moment pas fait commune par commune, contrairement aux IRIS.

7. Préparation de la collecte 2011

Brigitte Rabin fait un point sur la collecte de l'enquête 2011, et ses spécificités.

La collecte, prévue du 20 janvier au 19 février, concerne 7155 communes de moins de 10000 habitants et 956 de 10000 habitants et plus. Parmi elles, 2 communes de Saint Pierre et Miquelon pour lesquelles la collecte est repoussée en Mars pour des raisons climatiques. 6456 communautés seront également enquêtées, dont près de moitié dans les grandes communes.

La préparation de la collecte est quasiment finie : les questionnaires sont imprimés, la plupart des manuels sont déjà dans les directions régionales et les outils de communication seront transmis aux communes la semaine du 18 octobre. Plus de 90% des coordonnateurs communaux sont déjà nommés : il faut noter que dans les petites communes 22% sont des élus, pour qui il est parfois difficile d'être toujours disponible pour assurer la meilleure qualité de la collecte.

Pour répondre à des interrogations sur le détail des communautés, Brigitte Rabin précise que les casernes de gendarmerie qui font de la formation continue (accueil par roulement de stagiaires) sont classées dans la catégorie « Internats ».

Les spécificités de la collecte 2011 :

- Recensement des sans abri et des personnes habitant des habitations mobiles terrestres dans les grandes communes :

Comme en 2006, ces personnes seront recensées les 2 premiers jours (20 et 21 janvier). L'Insee a pris des contacts avec la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) et la fondation Abbé Pierre pour les premiers, avec la FNASAT (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage) et l'ANGVC (Association nationale des gens

du voyage catholiques) pour les seconds pour qu'ils préviennent leurs adhérents via leurs propres moyens de communication.

Pour les sans abri, un prospectus spécifique a été traduit en plusieurs langues, et sera distribué notamment dans les centres d'accueil.

- Recensement des mariniers via internet :

Cette enquête (la précédente date de 2006) sera faite par internet à partir du répertoire d'immatriculation aux Voies navigables de France, avec un dispositif de mot de passe pour accéder au site, lequel sera transmis par texto aux mariniers (moins de 1000 personnes).

- L'enquête associée, en vraie grandeur :

La première phase, celle de l'acceptation des communes, est un succès : Plus de 90% des communes sollicitées ont accepté de faire l'enquête « Famille et Logement », ce qui donne lieu à signature d'une convention entre l'Insee et la commune. Environ 400000 personnes, dans environ 1450 communes, seront donc interrogées. Dans ces communes, les coordonateurs communaux bénéficieront d'une formation spécifique assurée par les superviseurs.

- La gestion des changements de seuils :

Les changements de seuils doivent être pris en compte lorsque la population de la commune a, durant 2 années consécutives, passé la barre de 10 000 habitants. Le délai maximum pour les prendre en compte est de 3 ans à la baisse sens et de 5 ans à la hausse.

L'Insee va donc gérer en 2011 19 nouvelles communes qui passent dans la catégorie « grandes communes », et 22 autres en 2012. Il a fallu élaborer un RIL pour ces 41 communes.

6 communes initialement au dessus de 10000 habitants sont désormais dans la catégorie « petites communes » ; Parmi elles 2 ne feront pas d'enquête par sondage et seront recensées exhaustivement en 2012.

La liste de ces communes est en annexe.

François Clanché précise que le passage de « grande commune » à « petite » fragilise l'équilibrage des groupes et l'Insee est très attentif à l'introduction de ces communes dans les groupes de rotation. Ce thème de la conséquence « statistique » des passages de seuil pourrait être abordé lors d'une réunion au printemps prochain.

- Dispositif de communication :

L'Insee a élaboré un aide mémoire pour les agents recenseurs nettement plus léger que les manuels, appelés à terme à disparaître s'il se confirme qu'ils sont peu utilisés par les agents recenseurs.

En termes de communication institutionnelle, il y aura la conférence de presse traditionnelle le 18 janvier, mais l'insertion dans la PQR est supprimée pour raisons budgétaires.

Le site évènementiel créé un peu tardivement en 2010 a été réactualisé et sera ouvert mi décembre.

Le kit de communication pour les communes a été adapté selon qu'elles participent ou non à l'enquête associée.

Enfin des messages seront affichés sur le réseau TWITTER.

8. Enquête auprès des correspondants RIL en commune

Ce groupe de travail sur le RIL a connu au cours de l'été un changement de président et de rapporteur : Marie Hélène Boulidard et Annie Chanut assurent respectivement ces fonctions depuis la rentrée ;

Ce groupe a élaboré un questionnaire destiné aux correspondants RIL dans les communes, portant notamment sur leurs modalités de collaboration avec l'Insee. Ce questionnaire est désormais dans sa forme définitive et sera adressé, accompagné d'une lettre de présentation, aux 900 correspondants RIL via le CNIS. C'est également le CNIS qui se chargera de la relance en cas de non réponse.

L'Insee se chargera de l'exploitation des questionnaires anonymisés, et les résultats, après synthèse par le groupe de travail, seront présentés à la Commission.

Le président remercie l'ensemble de ce groupe pour le travail important fait sur ce questionnaire et souhaite que la Commission dispose des principaux résultats lors de la prochaine réunion au printemps, afin que la CNERP puisse proposer éventuellement des modifications dans le cadre de la validation des RIL à l'été 2012.

9. Points divers

4 requêtes ont été déposées au printemps 2009 par des communes pour contester les résultats du décret de fin 2008 sur les premières populations légales issues du nouveau dispositif de recensement.

Ces requêtes portaient sur des sujets de contestation souvent évoqués

- 1) Le reclassement par l'Insee de résidences principales en résidences secondaires (commune env. 500 habitants)
- 2) Le fait que la collecte ne s'est pas bien passée (commune de 5000 habitants)
- 3) La non prise en compte du recensement complémentaire (commune de 1000 habitants).

Ces communes ont été déboutées.

- 4) Dans le cas d'une communauté à cheval sur 2 communes, la répartition des habitants de la communauté entre les communes. Dans cette commune de 700 habitants, l'Insee avait, pour éviter une rupture avec 1999, fait une exception à la règle (le décret de 2003 spécifie que c'est la localisation des bâtiments d'habitation qui compte) et attribué une partie des habitants de la communauté à la commune, laquelle considérait que ce n'était pas suffisant.

Le Conseil d'Etat a condamné l'Insee pour n'avoir pas respecté la loi et avoir fait un « cadeau » à la commune. Laquelle commune devrait donc voir sa population légale baisser au 1/1/2011.

De nombreuses interrogations émanent aussi des parlementaires, en particulier sur le « décalage » de 3 ans puisque c'est la population légale N-3 qui entre en vigueur au 1^{er} janvier N.

Le président observe que ce terme de population légale N-3 génère de nombreuses questions, et il aurait été préférable d'évoquer la population légale de l'année N basée sur des résultats N-3.

Cette appellation risquerait cependant de générer de la confusion, car il n'y aurait plus cohérence entre population légale et population statistique de l'année N.

François Clanché estime que la solution serait que l'Insee puisse fournir une population avec seulement 2, voire 1 an de décalage, à partir des 5 enquêtes de recensement. Cela devrait être réalisable à moyen terme.

Le président remercie **Brigitte Rabin**, qui va occuper un nouveau poste à l'Insee, pour tout le travail fait au sein de la Commission.

La séance est levée à 16H15.

La prochaine réunion de la Commission est programmée pour le lundi 4 avril 2011.

Annexe

Liste des nouvelles « Grandes communes », qui réaliseront une collecte par sondage à partir de la collecte 2011.

83071	Londe-Les-Maures
13007	Auriol
13100	Saint-Remy-De-Provence
13110	Trets
31187	Fonsorbes
40046	Biscarrosse
66172	Saint-Esteve
66171	Saint-Cyprien
85226	Saint-Hilaire-De-Riez
44154	Saint-Brevin-Les-Pins
44132	Pornichet
37156	Montlouis-Sur-Loire
63284	Pont-Du-Chateau
63014	Aubiere
07324	Tournon-Sur-Rhone
38474	Sassenage
78190	Croissy-Sur-Seine
87114	Panazol
97402	Bras-Panon

Liste des nouvelles « Petites communes », qui ne feront pas d'enquête par sondage et seront recensées exhaustivement en 2012.

02381	Hirson
57058	Behren-lès-Forbach