

« Enquête 2010 correspondants RIL » Synthèse des résultats à destination des correspondants RIL et des élus locaux

(Cette synthèse a été rédigée par Marie-Hélène BOULIDARD, présidente du groupe de travail)

Au sein du Cnis (Conseil national de l'information statistique), la Cnerp (Commission Nationale d'Evaluation du Recensement de la Population) a chargé un groupe de travail, mandaté sur « la collaboration Insee - Collectivités locales dans la constitution du RIL », de réaliser **une enquête auprès de tous les correspondants RIL visant à explorer la diversité des organisations des communes pour la gestion du RIL. Ce sont les principales conclusions de cette étude que nous vous livrons ici.**

Ce travail doit servir de base de réflexion pour la rédaction d'un manuel de référence pour guider les correspondants RIL et parfaire la collaboration Insee - Collectivités locales autour du RIL. La première version de ce manuel devrait être disponible à l'automne 2012.

**Le Président de la Cnerp,
Jean-Claude FRECON, Sénateur de la Loire**

Introduction

Depuis 2004, le recensement de la population dans les communes de 10 000 habitants et plus procède par enquête annuelle par sondage auprès de 8 % des logements de la commune. Les résultats, désormais aussi annuels, tant en terme de populations légales que de résultats statistiques, s'appuient sur 5 années successives de collecte, donc sur 40 % de logements recensés, pour en faire la synthèse et produire ainsi une photographie référencée sur l'année médiane de la période quinquennale.

Le RIL (Répertoire d'Immeubles Localisés)¹ est un répertoire d'adresses localisées associé à une base de données géographique communale. Le champ du RIL couvre toutes les communes de France métropolitaine ayant atteint 10 000 habitants. Il s'agit donc du fichier des adresses de votre commune.

Le RIL sert de base de sondage pour constituer chaque année l'échantillon d'adresses à enquêter sur votre commune. **Le RIL est également utilisé pour le calcul des populations légales** au 1^{er} janvier. Le principe de calcul des populations légales est exposé dans la brochure de la Cnerp « Comprendre la population légale de votre commune », envoyée à votre commune fin 2010 et disponible sur le site du Cnis.

De la qualité du RIL dépend donc la qualité du recensement : qualité de la collecte et qualité des résultats et des chiffres de populations légales.

Initialisé par l'Insee en 2003, ou après si votre commune a franchi le seuil des 10 000 habitants depuis cette date, **le RIL est mis à jour par l'Insee en collaboration avec la commune.** Chaque année, l'Insee enrichit le RIL grâce notamment aux permis de construire connus du Ministère en charge du logement et aux nouvelles adresses de La Poste, ainsi qu'avec toutes les informations que les communes peuvent lui transmettre tout au long de l'année ou périodiquement (permis de démolir, plans de lotissement, délibérations de dénomination de voies, certificats de numérotation...). **L'expertise finale du RIL ainsi mis à jour est de la compétence de la commune** ; elle est réalisable chaque année entre la fin mai et la fin juin.

L'objectif de l'expertise du RIL est de s'assurer de la qualité et de l'exhaustivité du répertoire et donc de vérifier que :

- chaque adresse présente dans le RIL existe sur le terrain (mesure de l'excédent) ;
- chaque adresse existant sur le terrain est bien présente dans le RIL (mesure du déficit) ;
- chaque adresse du RIL est correctement décrite, en ce qui concerne non seulement l'identification de l'adresse mais aussi ses caractéristiques et notamment le nombre de logements de l'adresse.

La mise à jour du RIL en partenariat avec l'Insee et son expertise est un travail conséquent.

Chaque année depuis 2009, l'Insee demande à chaque commune de métropole ayant 10 000 habitants ou plus de **désigner** non seulement un coordonnateur communal pour les prochaines opérations de collecte du recensement, mais aussi **un correspondant RIL**, qui peut d'ailleurs être le coordonnateur communal. Le correspondant RIL est l'interlocuteur de l'Insee pour toutes les questions touchant à la gestion du RIL. Il a en charge la mise à jour et l'expertise du RIL dans la commune.

¹ La constitution et la mise à jour du RIL à l'Insee ont été autorisées par un arrêté du 19 juillet 2000 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Pour les besoins du recensement de la population et suivant les dispositions de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'arrêté du 19 juillet 2000 a été modifié par l'arrêté du 9 octobre 2002 pour autoriser la communication aux communes des informations du RIL qui les concernent.

L'arrêté du 20 août 2009 modifie l'arrêté du 19 juillet 2000 et autorise désormais les collectivités locales et les organismes chargés de mission de services publics à utiliser le RIL pour accomplir des traitements à des fins statistiques ou d'amélioration du système d'adressage, dans le respect des dispositions prévues par la loi du 6 janvier 1978.

Synthèse des résultats de l'enquête

- L'enquête a été réalisée par voie électronique en décembre 2010 auprès de tous les correspondants RIL dont l'adresse de messagerie était connue. 444 correspondants ont répondu à l'enquête, soit 50 % du total des communes concernées, avec une légère sous-représentation parmi les répondants des communes de moins de 20 000 habitants et une sensible sur-représentation des communes de 100 000 habitants et plus. Le logiciel utilisé garantissait l'anonymat des réponses. Le taux de réponse sur les envois réussis est de 56 %.
- Le questionnaire était organisé autour de trois grands thèmes.
 - Les opérations de mise à jour et d'expertise du RIL de la dernière campagne (2009-2010) et d'une manière générale depuis la prise de fonction du correspondant RIL.
 - L'organisation de la commune autour du RIL et les moyens affectés.
 - Les relations correspondant RIL / Insee et leur évolution possible.

1. Les opérations réalisées par la commune pour la mise à jour et l'expertise du RIL

➤ Au cours de la dernière campagne, une **transmission à l'Insee d'informations municipales** sur les évolutions de voirie ou de l'urbanisme a eu lieu pour environ 6 communes sur 10, indépendamment de leur taille : le plus souvent cela concerne la voirie (création et dénomination, 80 % des cas) ou la transmission de permis de construire, de certificats de numérotation, de plans... (50 % des cas). En revanche, on peut regretter une insuffisance dans la transmission à l'Insee des documents permettant de suivre la disparition de logements (permis de démolir, changements de destination...).

➤ La quasi totalité des communes (95 %) disent avoir répondu, lors de la dernière campagne de mise à jour, aux **demandes d'adresses à confirmer** (listes « AAC »), étape se déroulant en octobre et/ou mars, en préalable à l'expertise du RIL. Malgré ce score élevé, les **5 % de non-réponse aux listes « AAC »** interpellent, cette première étape étant le minimum incontournable dans la procédure de mise à jour conjointe par l'Insee et les communes. Ceci est indépendant de la taille de la commune.

Pour la moitié des enquêtés, ces listes comptent entre 50 et 200 adresses sauf pour les très grandes communes (plus de 100 000 habitants) où le volume des listes est plus important (supérieur à 500 dans 1/4 des cas).

La moitié des répondants ont été sollicités par l'Insee 1 ou 2 fois pour des compléments aux listes « AAC » et le nombre de sollicitations peut être parfois beaucoup plus important (25 % 3 à 5 fois, et, 6 des 30 très grandes communes ont été interpellées plus de 10 fois). Un répondant sur quatre considère que les délais impartis sont trop courts.

➤ **Huit communes sur dix déclarent avoir réalisé une expertise totale ou partielle du RIL. Plus précisément, 1/3 seulement des communes aurait déjà procédé à une expertise complète du RIL, c'est-à-dire à un travail portant sur l'ensemble des adresses de la commune.** Dans la moitié des cas, cette expertise date de moins de 3 ans et 40 % de ceux qui ont procédé à ce travail comptent le refaire à l'avenir. L'expertise du RIL s'avère sensiblement plus fréquente dans les plus grandes communes (50 000 habitants et plus).

Les principaux obstacles avancés à la réalisation d'une expertise sont le manque de temps et de moyens pour un travail parfois jugé « colossal ». Manifestement cette opération souffre d'absence de structuration et de méthode. En effet, seule la moitié des communes ayant réalisé une expertise en 2010 avait anticipé cette expertise par une collecte d'informations tout au long de l'année, ou a réalisé des comparaisons avec d'autres listes ou fichiers de données ; 70 % d'entre elles déclarent ne pas avoir mis en place une méthode d'expertise. Ces carences sont moins marquées dans les communes d'au moins 100 000 habitants. Dans tous les cas, l'expertise s'accompagne presque toujours de vérifications sur le terrain (70 % en font régulièrement et 20 % occasionnellement), vérifications très chronophages.

Le fait que cette expertise systématique n'ait pas été faite par la commune ne signifie pas que le RIL soit de mauvaise qualité : les données issues du recensement de 1999 sont le plus souvent fiables, et les travaux menés annuellement, notamment sur les permis de construire, assurent des mises à jour régulières.

Au bout de 8 années de mise en œuvre du nouveau dispositif de recensement, 2 communes sur 3 n'auraient encore jamais réalisé une expertise complète de leur RIL. Au vu des difficultés décrites, une piste d'amélioration pourrait être de mieux structurer la démarche et de la rendre pérenne en formalisant une méthode d'expertise.

2. L'organisation de la commune autour du RIL et les moyens affectés

➤ Les correspondants RIL

Les profils, tant en terme de grade, de fonction et de service de rattachement sont très variés : dans la filière administrative ou technique, de la catégorie A à la catégorie C, de l'agent administratif au directeur, de l'agent technique à l'ingénieur ; les secteurs de rattachement les plus souvent rencontrés étant les affaires générales-Population et l'Urbanisme. Parmi les répondants, une part importante des correspondants RIL est aussi coordonnateur communal du recensement (entre 35 % et 45 %), une proportion sensiblement plus faible dans les grandes villes de 100 000 habitants et plus, où dans au moins 7 communes sur 10, les responsabilités liées aux opérations de collecte et celles liées à la gestion du RIL sont exercées par des personnes différentes.

Seul environ 1 correspondant RIL sur 5 occupe la fonction depuis la mise en place des RIL (2003). Pour la majorité l'ancienneté est moyenne ou plutôt récente : les 2/3 occupent la fonction depuis 4 à 6 ans, sans différence très significative selon la taille de la commune.

Principal acteur (à 90 %) de la gestion du RIL dans sa commune, et ce qu'elle qu'en soit la taille, l'immense majorité des correspondants RIL estiment qu'ils ont une bonne connaissance de l'impact du RIL dans le calcul des populations légales ainsi que du fonctionnement du recensement. On note néanmoins encore une marge de progrès dans les communes de moins de 100 000 habitants et surtout celles de moins de 20 000 où environ 20 % et 30 % des correspondants RIL jugent, respectivement, insuffisante leur connaissance du recensement et celle de l'impact du RIL sur les populations légales.

Seule environ la moitié des correspondants RIL a fait l'objet d'une « nomination officielle » au sein de l'administration communale (nomination officielle et/ou intégration dans la fiche de poste de l'agent), **d'où un sentiment de non reconnaissance** partagé par beaucoup : si globalement 85 % des répondants estiment que leur hiérarchie est informée sur les enjeux du RIL et les missions du correspondant RIL, ils ne sont que 45 % à la ressentir comme « impliquée » dans ces domaines. **Un sentiment d'autant plus prégnant que la taille de la commune est petite, et qui vient là s'ajouter à une connaissance jugée insuffisante du sujet.**

➤ La charge de travail, l'organisation du travail, les moyens humains

A 90 %, les correspondants RIL se déclarent comme étant le principal acteur municipal de la gestion du RIL. Cependant un peu plus de la moitié d'entre eux a, pour la dernière campagne de mise à jour et d'expertise, fait appel à au moins un autre agent. Il s'agit le plus souvent de personnel interne à la collectivité puisque seules quelques collectivités (14 %) ont plus ou moins occasionnellement déjà eu recours à des recrutements externes pour travailler sur le RIL. Même si le plus souvent c'est le correspondant RIL lui-même qui effectue les contrôles de terrain (80 % des communes), cela peut également associer d'autres personnes du service (30 %) ou d'un autre service (20 %), notamment dans les villes les plus importantes. Parmi les services auxquels le correspondant RIL a fait appel, on note notamment les services techniques, les services de l'urbanisme ou des affaires générales-population-Etat civil-Elections mais aussi assez souvent la police municipale. **Le nombre de personnes amenées à collaborer à l'amélioration de la qualité du RIL augmente bien évidemment avec la taille de la commune, de même que le temps total consacré au RIL sur une année.** Ainsi pour 40 % des communes de moins de 20 000 habitants, cela ne représente pas plus d'une semaine, tandis qu'à l'opposé, dans 40 % des communes d'au moins 100 000 habitants on y consacre plus de deux mois de travail.

Qu'ils soient seuls ou non, la gestion du RIL amène les correspondants RIL à interpellier les autres services de la collectivité : 70 % des répondants déclarent avoir des « liens réguliers » avec le service d'urbanisme ; les documents relevant du droit des sols et les documents cadastraux étant les plus mobilisés. Mais coordonnateur communal du recensement, service voirie, SIG et Etat civil sont également assez présents en tant que partenaires internes du correspondant RIL. **Néanmoins, la récupération de données à l'intérieur même de la collectivité n'est-elle pas si facile, si « rodée »**, puisque 75 % des répondants les obtiennent à leur demande contre 30 % à qui elles sont transmises systématiquement, dans le cadre d'une procédure tacite ou formalisée mais surtout respectée.

➤ La quasi totalité des correspondants RIL (97 %) déclarent ne pas avoir de budget propre mobilisable pour la gestion du RIL. Lorsqu'il existe, il est le plus souvent principalement consacré à des frais de personnel (10 communes/14) ; dans 2 cas il a avant tout été utilisé pour des développements informatiques.

Ce sont à ces deux principales affectations (personnel et solutions informatiques) que renvoient les besoins exprimés (l'une et l'autre citée par la moitié des répondants). Dans 20 % à 30 % des cas, un budget s'avèrerait également utile pour l'acquisition de matériel ou de fichiers de données.

► Les moyens logistiques

Un **véhicule de service** dans 90 % des cas, en lien avec l'importance des vérifications sur le terrain, un **appareil photo** dans 40 % des cas, voici l'équipement de base du correspondant RIL.

Concernant la possibilité de recourir à un service informatique au sein de la mairie, les situations sont contrastées : pour un peu moins de 40 % c'est « oui », et 30 % « non ». Dans ce dernier cas, 70 % n'en ressentent pas le besoin ; ceci sans différence véritablement significative selon la taille des communes.

Cette absence de besoin est à mettre en relation avec la façon de travailler des correspondants RIL :

- 60 % des répondants déclarent travailler avec un tableur de type Excel ;
- 35 % uniquement sur papier ;
- 25 % utilisent des produits informatiques : dans la moitié des cas développés en mairie et dans l'autre moitié correspondant à un progiciel commercialisé par une société privée.

Concernant le mode de transmission des informations de la mairie vers l'Insee, le papier reste le mode dominant (72 % des répondants) mais il est très vraisemblablement « doublé » d'échanges par messagerie que près des 2/3 des répondants mentionnent. Pourtant, près de 60 % des répondants disposent d'une messagerie permettant des échanges de gros fichiers d'un volume de l'ordre de 5 Mo et la moitié d'entre eux se déclarent intéressés par un éventuel espace collaboratif par analogie, probablement, avec celui existant pour les opérations de collecte du recensement (la moitié des correspondants RIL répondants étant aussi coordonnateur communal).

Quel que soit le profil du correspondant RIL, profils d'ailleurs très divers, un manque de reconnaissance au sein de la collectivité est partagé par nombre d'entre eux. D'où une récupération systématique des données nécessaires auprès des autres services qui ne va pas toujours de soi et une absence de budget propre dédié au RIL, alors que nombreux sont les correspondants RIL qui souhaiteraient pouvoir s'appuyer, au moins occasionnellement, sur des moyens humains supplémentaires, faire réaliser quelques développements informatiques, voire acquérir du matériel ou des fichiers de données, pour renforcer les moyens consacrés à la gestion du RIL.

3. Les relations correspondant RIL / Insee et leur évolution possible

► **Avec le temps, il semble qu'une véritable relation se soit nouée dans la majorité des cas entre le correspondant RIL et son interlocuteur régional Insee** : 95 % des répondants déclarent connaître leur correspondant Insee ainsi que les attentes de l'Insee à ce sujet et le calendrier des travaux autour du RIL.

Un peu plus de 10 % ont des difficultés à récupérer les documents envoyés par l'Insee. Mais les 2/3 des répondants disent être informés directement par l'Insee des envois qui leur sont adressés et **10 % déclarent avoir mis en place un dispositif spécifique de travail avec l'interlocuteur Insee**, dans le cadre d'une collaboration suivie et attentive.

Enfin, on peut s'étonner qu'1 correspondant RIL sur 5 déclare ne pas connaître la notice explicative (« opérationnelle tableur ») qui leur est systématiquement adressée par l'Insee avec le RIL à expertiser en mai, alors que 2/3 de ceux qui la connaissent l'utilisent.

► **Si 70 % des répondants estiment avoir été suffisamment informés sur le rôle du correspondant RIL, près de la moitié d'entre eux estiment avoir été insuffisamment formés** et 30 % déclarent n'avoir pas été formés du tout. Lorsqu'il y a eu formation, pour près de 90 % cela a été fait par l'Insee et 20 % par un collègue (plusieurs réponses étant possibles).

Les correspondants RIL ont ainsi aujourd'hui un avis très partagé concernant leurs attentes vis-à-vis de l'Insee. On note à la fois 55 % à 65 % de « non » en termes de besoins, qui traduisent le fait que ces correspondants RIL se sentent suffisamment « armés », mais aussi de fortes attentes pour les autres (35 % à 45 % de « oui » en termes de besoin), qu'il s'agisse d'un accompagnement pour la sensibilisation de leur hiérarchie ou des élus, d'un accompagnement technique pour la gestion du RIL ou d'une formation ou information sur le RIL et ses enjeux.

Une véritable collaboration Insee - Communes s'est nouée autour du RIL au fil des années mais un manque de formation est ressenti par de nombreux correspondants RIL et de fortes attentes vis-à-vis de l'Insee en terme d'accompagnement perdurent.



Conseil national
de l'information statistique



Paris, le 20 octobre 2010 - N°256/D030

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

La Commission Nationale d'Évaluation du Recensement de la Population (CNERP), dans le cadre du groupe de travail sur la collaboration Insee-Collectivités locales pour la constitution du Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL), réalise **une enquête auprès de l'ensemble des correspondants RIL.**

Au sein du Conseil national de l'information statistique (Cnis), la CNERP est chargée de l'évaluation des modalités de collecte des informations recueillies à l'occasion du recensement de la population. Forte de ses constatations, la CNERP peut émettre des propositions visant à améliorer les procédures dans une perspective de fiabilité accrue des résultats, d'efficacité de la collaboration entre les communes et l'Insee et de moindre coût pour les collectivités. La commission a compétence pour proposer des modifications aux actes législatifs et réglementaires relatifs au recensement de la population (1).

C'est dans ce cadre qu'un groupe de travail a été constitué fin 2009, centré sur la collaboration entre l'Insee et les collectivités locales pour l'amélioration du RIL.

En effet, le RIL, utilisé par l'Insee comme base de sondage pour l'enquête de recensement dans les communes de plus de 10 000 habitants, mais aussi partie prenante dans le calcul des populations légales, est un élément clé du nouveau dispositif de recensement dans les « grandes communes ». De la qualité et de l'exhaustivité du RIL dépend la qualité de la collecte et donc des résultats du recensement et de leur fiabilité, tant en terme de populations légales que de résultats statistiques.

L'Insee a initialisé le RIL en 2002-2003 et assure aujourd'hui sa mise à jour en étroite collaboration avec les communes qui en réalisent l'expertise chaque année en mai-juin. Insee et collectivités locales ont ainsi acquis au fil des ans une expérience de travail en commun à l'origine d'un enrichissement progressif et d'une amélioration globale du RIL. Depuis 2009, afin de faciliter encore les échanges, l'Insee demande à chaque commune la nomination officielle d'un correspondant RIL, nommé CORRIL, interlocuteur direct pour la gestion du RIL.

Qui sont les CORRIL, quel est leur service de rattachement, leur profil de poste ? Comment travaillent-ils ? Quelle est l'organisation mise en place dans la commune autour du RIL ? Quels sont leurs rapports avec le coordonnateur communal du recensement ?... Il existe semble-t-il une multitude de situations selon les collectivités locales. C'est cette diversité d'organisation pour la gestion du RIL que la présente enquête veut explorer.

C'est en tant que correspondant RIL que ce questionnaire vous est directement adressé. Si vous ne traitez pas directement le RIL, nous vous proposons de vous rapprocher de l'agent de votre collectivité en ayant la charge pour les questions portant sur le traitement de l'information.

Par avance, je vous remercie, au nom de l'ensemble des membres de la commission, de votre participation et vous prie de croire, Madame, Mademoiselle, Monsieur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président de la commission
nationale du recensement de la
population

Sénateur de la Loire

Jean-Claude Frécon

(1) Décret n° 2009-318 du 20 mars 2009

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Secrétariat général du Cnis : Timbre D030 - 18, Bd. A. Pinard 75675 PARIS Cedex 14 – Tél. : 01 41 17 52 62 – Fax : 01 41 17 55 41 –
secretariat-general@cnis.fr – www.cnis.fr