

Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp)

Compte-rendu de la réunion du 16 octobre 2018

Président : Monsieur Claude RAYNAL (Sénateur de Haute-Garonne)
Vice-présidente : Magda TOMASINI (Institut national des études démographiques)
Rapporteurs : Madame Claire LEFEBVRE (Contrôle général économique et financier)
Monsieur Luc BRIERE (Direction générale des collectivités locales)

Rappel de l'ordre du jour

Introduction - Claude Raynal

- 1. Présentation de l'expérimentation associée à la loi Pacte** - Valérie Roux
- 2. Nouveautés de la prochaine enquête de recensement** - Lionel Espinasse
- 3. Point sur la convention IGN et l'avancement du plan d'action suite au rapport RIL** - Gwennaël Solard
- 4. Projet de révision du décret de 2003** - Lionel Espinasse
- 5. Disparition probable des fichiers de la Taxe d'Habitation** - Valérie Roux
- 6. Projets d'avis du moyen terme 2019-2023** - Cédric Afsa

Conclusion - Claude Raynal

Documents complémentaires

Liste des avis de Moyen Terme 2019-2023 de la CNERP

Diaporamas présentés

oOo

En ouverture de la réunion, **Monsieur Raynal**, président de la CNERP, présente les nouveaux rapporteurs de la commission et leur souhaite la bienvenue. Madame Claire Lefebvre, contrôleur général économique et financier, anciennement administrateur de l'Insee, prend la suite de Monsieur Pierre Bertinotti, qui a fait valoir ses droits à la retraite. Monsieur Luc Brière, chef du département des études et statistiques locales (DESL) au sein de la direction générale des collectivités locales (DGCL), succède à Michel Duée, appelé à d'autres fonctions.

1- Présentation de l'expérimentation associée au projet de loi Pacte dans le cadre de la collecte du Recensement

Valérie Roux explique qu'il s'agit d'une expérimentation visant à offrir la possibilité aux communes et aux EPCI de confier les opérations de collecte, non seulement à des agents recenseurs qu'ils recrutent directement, mais aussi éventuellement à un prestataire sous-traitant qui serait sélectionné après appel d'offre. Cet amendement inséré dans le projet de loi Pacte a été introduit à la demande de la DGE et de La Poste et prend place dans le cadre des travaux de France Expérimentation.

Le protocole des opérations de collecte resterait dans ce cas entièrement déterminé par l'Insee. Pour le moment, il est prévu que cette expérimentation ait lieu en 2020 et 2021 dans un petit nombre de communes, entre 12 et 24 (volume déterminé par une moyenne de 1 à 2 communes par nouvelle région). La première année, il est proposé de mener cette expérimentation sur la France métropolitaine et dans les communes de moins de 100 000 habitants. Il existe encore une incertitude sur la date à laquelle le projet de loi Pacte arrivera au Sénat (en principe en janvier 2019). En cas de décalage du vote de la loi, empêchant de préparer suffisamment la collecte de 2020, l'expérimentation serait repoussée en 2021 et 2022.

Dans le calendrier prévu actuellement, la liste des communes retenues devrait être fixée en avril 2019 dans le décret de répartition qui liste les communes concernées par le recensement l'année suivante, afin de permettre la préparation par les communes de l'appel d'offre entre juin et octobre 2019. **Valérie Roux** interroge la commission pour savoir comment faire connaître cette possibilité d'expérimentation aux communes. Elle précise que les communes doivent être demandeuses pour expérimenter.

Marion Selz fait remarquer que ce projet est avant tout porté par La Poste et se demande donc si les communes seront effectivement demandeuses de rentrer dans ce dispositif. Un enjeu important réside dans le niveau de qualité des prestataires sélectionnés. La question de la double tutelle des agents effectuant la collecte entre la Mairie et le prestataire pourrait également s'avérer délicate à gérer.

Sur ce point, **Valérie Roux** répond que la question de la qualité des prestataires est une préoccupation de premier plan pour l'Insee, qui proposera des éléments pour un cahier des charges technique très précis dans le but de cadrer de manière la plus rigoureuse possible les travaux attendus par le prestataire. Pour ce qui est de la question de la double tutelle Mairie / prestataire, il est très clairement affirmé que le coordonnateur communal conservera tout son rôle et que les agents du sous-traitant devront lui rendre des comptes directement. La question du rôle du manager de l'entreprise prestataire sera à affiner lors de ces expérimentations.

Judith Mwendo indique que du côté de l'AMF, il n'y a pas de remontées d'élus demandant de confier la collecte du recensement à un prestataire, en raison d'éventuelles difficultés de recrutement des agents recenseurs. Par ailleurs, elle s'interroge sur les critères qui ont conduit à déterminer le nombre de communes dans le cadre de cette expérimentation.

Valérie Roux précise que l'objectif recherché consiste à rendre compte de la diversité des situations régionales tout en limitant le nombre de communes expérimentatrices.

Gilbert Meyer souligne que La Poste est demandeuse car elle souhaite trouver des activités complémentaires à ses personnels de terrain (facteurs), qui souffrent de la diminution du courrier papier. Il rappelle en outre que pour les maires, le recensement est une opération sensible qu'ils suivent de très près. De ce fait, confier la collecte à un prestataire lui paraît extrêmement difficile. Il suggère plutôt d'envisager de faire appel à des facteurs retraités, recrutés par les communes, pour remplir les fonctions d'agents recenseurs. Cela pourrait être avantageux compte tenu de leurs connaissances de terrain.

Claude Raynal confirme que La Poste est confrontée à des mutations profondes, compte-tenu de la transformation des métiers et de la concurrence croissante sur ses activités traditionnelles. Il estime que La Poste, dans le cadre de cette expérimentation, est principalement intéressée par la collecte dans les grandes villes. Il estime que l'exposé des motifs du projet d'amendement présente une ambiguïté car il évoque à la fois un appel d'offre et le fait que La Poste pourrait être prestataire. Il serait préférable que les directions régionales de La Poste puissent échanger au préalable avec les maires, afin de cibler certaines communes qui pourraient faire partie de l'expérimentation. Il confirme l'incertitude sur la date d'arrivée de la loi Pacte au Sénat.

Philippe Louchart s'interroge sur le choix des communes éligibles à l'expérimentation. Elles doivent être choisies au préalable.

Gilbert Meyer considère que ce n'est pas aux associations d'Élus de faire connaître cette expérimentation d'autant que le nombre de communes retenues sera au final très faible.

Stéphanie Alibert indique que les communes prennent un arrêté pour nommer les agents recenseurs et s'interroge sur la façon dont cela se passera dans le cadre de la sous-traitance qui sera expérimentée.

Claude Raynal précise que la procédure d'appel d'offre pourrait être allégée, ces marchés étant de faible montant.

Magda Tomasini souligne que la question des critères retenus dans l'évaluation post-expérimentation est essentielle et que ces critères devraient même être précisés dans le cahier des charges.

Enfin, **Luc Brière** demande si La Poste a bien conscience du fait que les opérations de collecte du recensement portent sur une période extrêmement concentrée dans l'année (4 à 6 semaines).

Valérie Roux répond que La Poste a bien compris cela. Elle confirme que les cartes d'agents recenseurs signées du maire concerneront aussi les agents recenseurs de l'entreprise sous-traitante.

2- Nouveautés de la prochaine enquête de recensement

Lionel Espinasse présente ces nouveautés pour la collecte de 2019 :

– 2^{ème} test pour la collecte en séquentiel : l'agent recenseur dépose les informations dans la boîte aux lettres pour réponse par Internet, de sorte qu'il réserve ses visites aux personnes qui ne répondent pas spontanément par internet et aux situations difficiles. Ce test portera sur 140 communes lorsque les adresses concernent un seul logement (maisons individuelles) et 15 communes dans les cas d'immeubles collectifs.

- Mise en production de la dématérialisation de la collecte des résidences non principales. Il ne sera plus nécessaire de renseigner des questionnaires papier pour ce type de logements, ce qui représente un million de questionnaires papier en moins chaque année.
- Autres évolutions : affichage explicite de la gratuité du recensement pour éviter des escroqueries, sensibilisation accrue des agents recenseurs à la réponse par internet, amélioration des outils mis à disposition des communes dans les DOM, ré-équilibrage des sessions de formation des agents recenseurs, révision du dispositif de communication vers les étudiants, traduction du questionnaire en 7 nouvelles langues.

Stéphanie Alibert demande quelles sont les modalités des efforts de communication vers les étudiants, ainsi que les langues qui seront proposées en traduction.

Lionel Espinasse précise que pour les étudiants, l'objectif est de bien leur indiquer qu'ils doivent se faire recenser sur leur lieu d'études. La communication passera par les CROUS, les associations d'étudiants et un réseau social spécifiquement ciblé sur les étudiants. Les langues sont le Portugais, l'Espagnol, le Roumain, l'Allemand, le Turc, l'Arabe et le Chinois (l'Anglais existait déjà).

3- Point sur la convention IGN et l'avancement du plan d'action suite au rapport RIL

Gwennaël Solard rappelle le contexte de la mise en place d'un groupe de travail du CNIS, qui a donné lieu à un rapport articulé autour de 27 recommandations, dont 23 menées par l'Insee. Un plan d'action en découle.

Un premier ensemble d'actions porte sur la gouvernance de la gestion du RIL. Certaines ont déjà été menées (ex. : meilleure formalisation de l'expertise du RIL demandées aux communes) ; d'autres sont en cours comme celles liées à la modification du décret de 2003.

Un autre ensemble d'actions portent sur le processus RIL, qui est maintenant en continu. Dans ce cadre, les actions déjà menées ont porté sur les modifications des formations auprès des correspondants RIL (CorRIL). Les actions en cours ont trait aux échanges avec le SDeS (ministère du logement).

Dans le domaine de l'accompagnement du CorRIL, les actions déjà menées portent notamment sur la sensibilisation des collectivités locales à l'importance de la mise à jour du RIL et sur la mise en place de la gratuité du RIL pour les autres acteurs publics.

Enfin, **Gwennaël Solard** précise que les efforts pour améliorer les liens entre le RIL et la BAN (base adresse nationale) sont organisés dans le cadre de la convention signée en 2017 entre l'Insee et l'IGN. Il est rappelé que pour qu'une nouvelle voie soit intégrée dans les fonds de carte de l'IGN disponibles dans l'application Rorcal, une demande de tracé de voie doit être effectuée par le CorRIL via l'espace collaboratif de l'IGN sous le groupe Insee, accessible par les CorRIL.

4- Projet de révision du décret de 2003

Lionel Espinasse présente le contenu des changements prévus. Une des modifications découle de la loi Égalité Citoyenneté du 27 janvier 2017, qui a supprimé l'obligation d'inscription en préfecture pour les gens du voyage (120 000 personnes). Ces derniers n'auront plus l'obligation de déclarer une commune de rattachement administratif. La révision du décret prévoit donc de supprimer cette catégorie de la population comptée à part des communes où ils étaient rattachés administrativement. En revanche,

ils demeureront comptabilisés dans la population municipale de la commune où ils se trouvent au moment de l'enquête.

L'impact sur la population des communes de rattachement n'interviendrait pas avant le 1^{er} janvier 2020. D'ici là, afin de mesurer les conséquences en termes de DGF des communes, la DGCL conduira des travaux d'expertise. Il avait notamment été envisagé de lisser sur trois ans la population DGF afin de répartir la baisse.

Un autre changement porte sur la nécessité de mieux mettre en évidence les obligations des communes en matière de gestion du RIL. Une analyse juridique est en cours à ce sujet pour savoir si une modification du décret est possible au regard de ce que prévoit déjà la loi de 2002.

Les autres modifications portent sur les enquêtes à Mayotte qui vont rentrer dans le cadre commun, sur la suppression de la taxe d'habitation pour prévoir une formulation plus générique autour des fichiers fiscaux, sur l'expérimentation de la sous-traitance (loi Pacte), et sur les évolutions de protocole (intégration d'internet notamment).

Benoît de Lapasse demande à quelle date aura lieu la première enquête de recensement à Mayotte.

Valérie Roux lui répond que compte-tenu des spécificités de Mayotte en termes d'habitat (habitations précaires dites « Banga »), la méthodologie d'échantillonnage devra être adaptée, ce qui nécessite des travaux d'instruction préalable. Dans ces conditions, la première enquête de recensement ne pourra pas avoir lieu à Mayotte avant 2021. Les premières populations légales seront donc disponibles a priori au 1^{er} janvier 2026.

5- Disparition probable des fichiers de la taxe d'habitation

Valérie Roux fait état d'un rapport de l'Inspection générale de l'Insee sur les conséquences pour la statistique publique de la suppression de la taxe d'habitation.

Actuellement, le fichier de la TH répond à 3 usages pour le recensement. En premier lieu, il est utilisé pendant la collecte, en permettant un comptage des logements par voie ou par adresse, afin de les comparer aux travaux de collecte en cours ; c'est en quelque sorte un garde-fou. Ensuite, il sert au contrôle après la collecte, en comparant le nombre de logements à l'adresse aux résultats issus de l'EAR. Il peut servir dans ce cas comme élément indiquant que certains ménages doivent être recontactés. Enfin, le fichier de la TH est utilisé pour extrapoler les populations des petites communes entre deux interrogations exhaustives.

Pour faire face à la suppression du fichier de la TH, d'autres fichiers fiscaux (taxe foncière, impôt sur le revenu) pourraient être utilisés. Toutefois, il manquerait une information essentielle que permet d'obtenir la TH, celle du lien entre le logement et ses occupants (foyer / ménage). Ce lien n'est utilisé par le recensement que pour les contrôles post-collecte.

Pour poursuivre les travaux d'instruction, un plan d'action se met en place. Ainsi, en 2019, la mesure de l'efficacité des contrôles post-collecte doit être effectuée pour mesurer et objectiver l'apport du lien logement-occupant pour les contrôles notamment lorsqu'un déplacement sur le terrain est nécessaire. Des expertises sur les extrapolations en petites communes à partir d'autres fichiers fiscaux (taxe foncière, impôt sur le revenu, Fideli) vont également avoir lieu pour mesurer l'impact éventuel de la disparition de la TH sur les populations légales. En outre, des moyens informatiques seront demandés à compter de septembre 2019 pour engager les travaux de développement nécessaire à l'adaptation des

chaînes de production.

Gilbert Meyer s'interroge pour savoir si la suppression de la TH s'accompagnera effectivement de la disparition du rôle d'imposition en vertu duquel les comptables publics assurent le recouvrement de cet impôt direct et qui indique pour chaque contribuable, son identification, les bases d'imposition, et les éléments de liquidation de l'impôt.

Valérie Roux explique que la DGFIP emploie actuellement un nombre d'agents importants pour maintenir un niveau de qualité suffisant des informations contenues dans le fichier de la TH. Avec la disparition de la TH comme impôt, il est peu probable que la DGFIP accepte de maintenir le même niveau de qualité sur ce fichier alors qu'il n'aura plus ou peu de finalité fiscale.

Valérie Roux propose de faire un point plus complet lors d'une prochaine réunion.

6- Projets d'avis du moyen terme 2019-2023

Cédric Afsa présente les 6 avis de moyen terme relatifs au recensement.

Ils peuvent être regroupés en deux grands ensembles : ceux concernant les relations avec les communes (avis 1 à 3) et ceux portant sur les aspects méthodologiques et/ou de production statistique (avis 4 à 6).

Gilbert Meyer demande à ce que la formulation des avis soit rédigée de manière moins louangeuse. Les autres représentants des associations d'élus approuvent cette remarque.

Philippe Louchart se demande s'il ne serait pas intéressant de capitaliser l'information sur le parc de logements, recueillie exhaustivement tous les cinq ans pour les petites communes, afin de constituer un répertoire exhaustif de logements. Celui-ci pourrait être mis à jour comme l'est aujourd'hui le RIL dans les communes de 10 000 habitants ou plus, sous une forme plus ou moins simplifiée à préciser. Outre l'intérêt de disposer d'un tel répertoire, ceci permettrait d'éventuellement envisager une évolution à moyen terme de la méthode d'interrogation pour les petites communes (interrogation exhaustive tous les cinq ans aujourd'hui) et de permettre aussi aux communes de plus petite taille de procéder par sondage aléatoire, du moins au-delà d'un seuil de population qui resterait à définir : 2000 habitants ? 5000 habitants ?

Valérie Roux répond qu'il n'y a pas actuellement de demande des communes en ce sens, les demandes concernant plutôt des communes de plus de 10 000 habitants qui souhaiteraient un recensement exhaustif. .

Les avis sont validés sur le fond mais devront être reformulés pour certains dans le sens demandé.

Claude Raynal remercie tous les participants et la séance est levée à 12h15.

Sous réserve de confirmation, la prochaine réunion de la CNERP aura lieu : mardi 26 mars 2019 à 9h30.

oOo

Liste des participants

Cédric AFSA – Secrétariat général du Cnis
Stéphanie ALIBERT – Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)
Isabelle ANXIONNAZ – Secrétariat général du Cnis
Catherine BELLER – Secrétariat général du Cnis
Luc BRIERE – Rapporteur de la Commission
Marie-Hélène COUSIN – Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)
Benoit DE LAPASSE – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Lionel ESPINASSE – Insee
Claire JOUTARD – Responsable de la commission au Secrétariat général du Cnis
Claire LEFEBVRE – Rapporteur de la Commission
Philippe LOUCHART – Personnalité qualifiée
Gilbert MEYER – Association des Villes de France
Judith MWENDO – Association des maires de France
Claude RAYNAL – Président de la Commission
Valérie ROUX – Insee, représentante du ministre chargé de l'Économie
Marion SELZ – Personnalité qualifiée
Gwennaël SOLARD – Insee
Magda TOMASINI – Vice-présidente de la Commission
Mélanie TRAN LE TAM – Ministère chargé des outre-mer

Absents excusés :

Mohamed AMINE – Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Brigitte BACCAINI – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Marie-Hélène BOULIDARD – Personnalité qualifiée
Guy CLUA – Association des maires ruraux de France
Olivier CREPIN – Assemblée des communautés de France
Claire DELPECH – Assemblée des communautés de France (AdCF)
Gérard-François DEMULSANT – Ministère chargé de l'Outre-mer
Gérard-François DUMONT – Personnalité qualifiée
Marc FRANCINA – Association nationale des élus des territoires touristiques
Louis GUEDON – Association nationale des élus du littoral
Hervé JONATHAN – Ministère chargé de l'Outre-mer
André LAIGNEL – Association des maires de France (AMF)
Emmanuel LAMY – Association des maires d'Ile-de-France
Christophe LEFORT – Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)
Armand PINOTEAU – Association des villes de France

