

Montrouge, le 13 mai 2019

N° 87/H030

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

Compte-rendu de la réunion du 26 mars 2019

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

Rappel de l'ordre du jour

Introduction - Claude Raynal

1. Bilan de la collecte 2019 - Lionel Espinasse
2. Effet du changement de questionnaire de 2018 sur les résultats – Gwennaël Solard
3. Échanges sur la prise en compte des familles homoparentales - Lionel Espinasse
4. Information sur l'action de moyen terme Insee 2025 sur le recensement – Valérie Roux
5. Points divers d'actualité - Valérie Roux

Conclusion - Claude Raynal

Documents complémentaires

Diaporamas présentés

<https://www.cnis.fr/evenements/cnerp-2019-31e-reunion/?category=1098>

En ouverture de la réunion, **Monsieur Raynal**, président de la CNERP, souhaite la bienvenue aux participants.

1- Bilan de la collecte 2019

Lionel Espinasse présente le bilan très positif de la collecte 2019 qui s'est déroulée à partir de janvier. Près de 7 000 communes de moins de 10 000 habitants et un peu plus de 1 000 de plus de 10 000 habitants ont été enquêtées, par plus de 24 000 agents recenseurs, qui ont visité 5,1 millions de logements et ont recensé 8,8 millions d'habitants. L'avancement a été normal et 350 communes seulement ont demandé un report.

Seul bémol : le taux de non-réponse, stable les années précédentes, a légèrement progressé à 3,9 % en moyenne (5,5 % dans les grandes communes), sans qu'il soit possible de l'expliquer clairement, même si le mouvement des « gilets jaunes » a certainement eu un effet ponctuel.

La réponse par internet, généralisée depuis 5 ans, a encore progressé de 4 points, atteignant 52 % des logements et 60 % des habitants, contre respectivement 48 % et 56 % en 2018. Les taux de réponse par internet sont très proches pour les communes de moins de 10 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants.

La collecte séquentielle expérimentée en 2018 – dépôt d'un document dans chaque boîte aux lettres proposant aux enquêtés de répondre par Internet, puis contact avec les seuls non répondants – a été testée à grande échelle en 2019 sur 183 communes tirées au hasard, pour les seules adresses d'un seul logement. Elle permet d'augmenter le taux de réponse par Internet de 6 points dans les communes ayant participé au test (contre 3 points dans les autres). Les trois-quarts des communes concernées ont trouvé le dispositif adapté et sont favorables à une généralisation.

La collecte séquentielle nécessite cependant une réorganisation du travail des agents recenseurs, qui doivent préparer une mise sous pli de documents avec les codes d'accès personnalisés au questionnaire internet ; puis attendre la réponse Internet pendant environ une semaine, avant de lister les non-répondants et de prendre contact avec eux. Au cours de cette période d'attente, l'enquêteur peut aller enquêter les immeubles collectifs.

La formation devra tenir compte de cette réorganisation. Le calendrier de préparation de la collecte devra peut-être aussi être revu. Avant de généraliser cette collecte séquentielle, il convient par ailleurs d'évaluer l'éventuel impact sur les résultats de l'absence de dialogue entre agent recenseur et enquêté, s'agissant notamment du classement du logement en résidence principale ou secondaire ou de la comptabilisation des cas particuliers (étudiants ne revenant que le week-end...). Un nouveau test sera réalisé en 2020 sur un nombre plus important de communes, afin de déceler un éventuel effet.

Pour les logements collectifs, ce mode de collecte séquentielle n'est pas opérationnel aujourd'hui, du fait de la difficulté de repérer la localisation exacte des répondants dans les immeubles collectifs. Une réflexion est nécessaire pour trouver une organisation adaptée.

Il faut également noter que le recensement des communautés s'est déroulé normalement. Enfin, aucun site frauduleux n'a été signalé cette année, grâce sans doute aux efforts de

référencement des sites officiels sur les moteurs de recherche et à l'achat de noms de domaines sur différents navigateurs.

Gilbert Meyer signale les grandes différences de réaction des différents quartiers et des différentes classes d'âge face à la collecte par Internet. Il souligne que l'agent recenseur reste indispensable.

Lionel Espinasse souligne que le décrochage Internet se produit surtout après 75 ans.

Marion Selz demande si l'amende de 38 euros pour non réponse est souvent infligée : ce n'est pas fréquent, mais cela arrive parfois. Elle pose une question sur la rotation des agents recenseurs d'une année sur l'autre : elle est faible dans les grandes communes, plus importante dans les petites.

Wilfrid Faucher souhaite faire part d'un constat et d'une inquiétude quant aux difficultés rencontrées par les agents recenseurs dans les résidences sécurisées, ainsi que dans les quartiers difficiles. Cela est d'autant plus important dans les grandes agglomérations. L'Insee convient que cette difficulté contribue à augmenter le taux de non-réponses ; pour l'atténuer, il est prévu de donner un aspect plus officiel à la lettre-avis, qui comportera une Marianne et un paragraphe sur le RGPD.

Marie-Hélène Bouldard demande si le repérage des logements ne doit pas se faire avant la collecte. L'Insee répond qu'il s'agit du repérage des adresses, le numérotage des logements ne se faisant qu'au cours de la collecte.

2- Effet du changement de questionnaire de 2018 sur les résultats

Gwennaél Solard rappelle que, suite aux rapports du CNIS de 2012 et 2017 sur les évolutions du questionnaire et la prise en compte des ruptures familiales et de leurs conséquences, le questionnaire du recensement a été modifié pour mieux appréhender la composition des familles, notamment recomposées, et mieux repérer les situations de multi-résidence. Un comité scientifique a validé les modifications qui ont été testées :

- les enfants en résidence partagée font l'objet d'une rubrique spécifique, avec une consigne claire pour comptabiliser les enfants en résidence alternée ;

- les liens deux à deux entre les différentes personnes du ménage sont demandés et, sur Internet, les situations de multi-résidence sont regroupées par type.

Ces changements ont permis de diminuer les doubles-comptes, notamment pour les enfants en résidence alternée comptés parfois à tort dans l'une de leurs deux communes de résidence ; dans ces cas, ils doivent en effet être comptés dans la commune où ils ont passé la nuit du 17 au 18 janvier 2019. La connaissance des situations de multi-résidences en est nettement améliorée : environ 400 000 enfants, soit 11 % des enfants, vivent en résidence alternée. Le nombre de personnes se déclarant en multi-résidences (hors étudiants logés ailleurs pour leurs études), qui était évalué à 22 habitants pour 1000 résidences principales en 2017 et les années précédentes, est maintenant évalué à 37 pour 1000 résidences principales.

L'effet global du changement de questionnaire sur la population est estimé à - 0,1 % sur la population au 1^{er} janvier 2016. Il montera en charge à mesure des enquêtes pendant 7 ans,

l'effet final étant estimé à partir de la collecte 2018 à environ - 0,7 %, soit - 496 000 personnes, dont 360 000 de moins de 20 ans. Il s'agit d'estimations provisoires. Ceci est dû à la suppression de certains doubles-comptes et donc à une amélioration de la mesure de la population. Au niveau national, pour analyser les évolutions de population d'une année sur l'autre, l'Insee a donc introduit un ajustement lié à ce changement de questionnaire. Celui-ci sera maintenu tout au long de la montée en charge, faute de quoi l'évaluation par différence du solde migratoire serait faussée. L'évolution de la population entre deux années consécutives est donc la somme du solde naturel (naissance – décès), du solde migratoire (entrées – sorties) et de l'ajustement. Deux documents, disponibles sur le site de l'Insee, expliquent en détail le mode de calcul de cet ajustement (voir <https://insee.fr/fr/information/2383177>).

Ce sujet complexe suscite des demandes d'éclaircissement.

Claude Raynal demande s'il ne serait pas pertinent de compter les enfants en résidence alternée dans la population comptée à part, ce que la loi ne permet pas actuellement.

Philippe Louchart souligne le fait qu'en l'absence d'ajustement, le solde migratoire national serait négatif, ce qui est peu vraisemblable. Il demande s'il serait possible de calculer cet ajustement à un niveau géographique plus fin pour permettre le calcul d'un solde migratoire local ajusté, comme à l'échelle nationale. Faute de quoi, il deviendra de plus en plus difficile de commenter les évolutions locales du solde migratoire.

Il rappelle par ailleurs que l'analyse de la mobilité résidentielle et des migrations souffre aujourd'hui d'une incohérence importante entre les données issues du bulletin individuel sur le lieu de résidence antérieur et celles issues de la feuille logement sur la date d'emménagement dans le logement actuel. En Île-de-France, pratiquement un quart des personnes emménagées l'année précédant le recensement (d'après la feuille logement) déclarent ne pas avoir changé de logement (dans le BI).

Il se demande si ceci peut être dû au changement de la question sur le lieu d'habitation un an avant, et si des tests de cohérence pourraient être mis en place au niveau du traitement ex-post des réponses ou en amont, dès le questionnaire du recensement pour les personnes répondant par internet.

Il souligne que ces différentes difficultés à mesurer les échanges migratoires à l'échelle locale compliquent fortement les analyses dans des territoires comme l'Île-de-France où il y a beaucoup de déménagements. Il indique qu'il devient très difficile de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les territoires. Et cela va s'accroître dans les 5 prochaines années.

Gwennaél Solard et Valérie Roux indiquent qu'ils ont bien conscience de ce besoin. Ils rappellent qu'un changement de questionnaire est toujours un compromis : il faut à la fois prendre en compte les nouveaux comportements et maintenir une stabilité suffisante pour ne pas trop perturber le suivi temporel. Ils soulignent la fragilité des tentatives d'estimation de l'ajustement au niveau départemental à partir d'une seule enquête annuelle de recensement et considèrent qu'il est difficile d'aller vers un détail plus fin aujourd'hui.

Valérie Roux rappelle qu'il y a eu par le passé des ajustements pour les recensements (1999 et 2006) car les résultats des recensements sont considérés comme des « ancrés », les populations légales n'étant pas revues. Concernant l'effet de l'ajustement dans les

territoires (urbain/rural, taille de communes...), elle précise qu'il semble très proche dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les petites communes. Enfin, elle indique que d'autres variables que la population pourraient être affectées par le changement de questionnaire, notamment la décomposition selon les types de structure familiale. L'Insee est en train d'étudier tout cela.

Un groupe de travail pourrait se pencher sur la déclinaison de la mesure de l'effet du changement de questionnaire au niveau des départements, une fois que deux enquêtes de recensement avec le nouveau questionnaire auront été menées. **Philippe Louchart** indique qu'il est volontaire pour y participer.

Marion Selz demande si la description des liens 2 à 2 des occupants du logement a été exploitée. **Valérie Roux** précise qu'une étude est prévue l'an prochain pour donner de premiers résultats détaillés au niveau national et régional sur les structures familiales en mobilisant le nouveau questionnaire.

Luc Brière souhaite savoir quel est l'impact de la différence entre le questionnaire papier et le questionnaire Internet. L'Insee précise qu'il est faible globalement, mais plus sensible pour les plus de 30 ans (l'effet sur les plus de 30 ans étant uniquement dû à la modification du questionnaire internet). Par ailleurs, le nombre d'enfants en résidence partagée augmente avec l'âge, avec un pic vers 10-12 ans.

Magda Tomasini suggère que la Cnerp félicite l'Insee pour l'amélioration du questionnaire qui permet de mieux cerner la population des enfants en garde alternée, et la façon dont la rupture de série a été gérée, et encourage l'Insee à poursuivre le travail d'analyse locale. **Philippe Louchart** s'associe à ces félicitations.

3- Prise en compte des familles homoparentales

Lionel Espinasse rappelle la polémique médiatique initiée sur les réseaux sociaux par certaines associations LGBT, qui critiquaient la présentation de la distinction père/mère figurant sur les questionnaires papier. L'Insee y a répondu en précisant que le questionnaire Internet, qui est le plus utilisé, permettait de déclarer deux pères ou deux mères plutôt qu'un père et une mère. Cela n'a pas apaisé la polémique, malgré le fait que les familles homoparentales représentent moins de 1 % des familles.

Des pistes sont à l'étude pour l'avenir :

- Dès 2020, les consignes de remplissage du questionnaire papier peuvent être modifiées pour rappeler que pour les familles homoparentales, « père » ou « mère » doit être lu comme « parent » ; à cette note seraient ajoutées deux précisions, l'une pour les familles monoparentales qui ne doivent inscrire qu'un seul parent, l'autre pour les familles recomposées, qui ne doivent considérer comme père ou mère que les parents biologiques ou adoptifs.

Claude Raynal considère que la formulation doit placer sur le même plan ces trois types de famille.

- À plus long terme, le libellé du questionnaire peut être modifié avec une solution remplaçant les termes « père-mère » par les termes « les parents » ; mais un tel

changement ne peut être fait qu'après avoir été testé ; il faut en effet éviter que le nouveau libellé ne soit mal compris des familles recomposées, par exemple par confusion entre père biologique et beau-père.

Compte tenu du faible nombre de questionnaires et de familles concernés, **Claude Raynal** souligne que la modification des consignes de remplissage est sans doute la solution la moins risquée pour la qualité des résultats et la plus simple pour les enquêtés, à condition que la consigne donnée en note soit claire, compréhensible et harmonisée pour tous les types de famille. Il insiste pour que l'Insee ne modifie pas fortement le questionnaire sans test préalable.

Marie-Hélène Boulidard demande qu'on évalue les avantages et les inconvénients de la deuxième solution, qui ne pourra pas être mise en œuvre avant 2021.

Magda Tomasini demande que l'Insee communique clairement sur le fait que, quel que soit le libellé du questionnaire papier, le résultat sera retraité pour reclasser en « parent » les personnes de même sexe initialement déclarées comme « père » et « mère ». Elle précise que la loi pour le mariage pour tous ayant été votée, il est délicat de ne pas en tenir compte.

4- Information sur l'action de moyen terme Insee 2025 sur le recensement

Valérie Roux rappelle les 4 orientations stratégiques de l'Insee à moyen terme qui sont déclinées en objectifs et en actions. L'action sur le recensement relève de la deuxième orientation stratégique « Innover et être en première ligne sur les sources de données » et s'intitule « Adapter le recensement en satisfaisant les demandes nationales et européennes en optimisant les coûts ».

Cette action s'inscrit dans le contexte d'un maintien du cadre actuel de collecte, car les sources administratives ne paraissent pas actuellement assez robustes pour remplacer le recensement et permettre le calcul des populations légales définies par la loi de 2002. Elle se décline de la manière suivante :

- S'agissant des demandes nationales, il s'agira de recenser les canaux de remontée d'information existants et de lister ces demandes. Puis d'organiser un séminaire CNIS/CNERP fin 2019 ou début 2020 pour sélectionner les chantiers à lancer, à court terme avec le questionnaire actuel et à plus long terme en faisant évoluer le questionnaire. En effet, avec la nouvelle PCS, moins de questions devraient être nécessaires pour coder les professions, ce qui libérerait de la place sur le questionnaire papier ;
- Au niveau européen, il s'agira de participer aux différentes Task Forces et groupes de travail, ainsi qu'aux négociations sur le futur cadre post-2021, celui du Census 2021 étant déjà fixé ;
- En matière de maîtrise des coûts, de nouvelles pistes devront être réfléchies car les économies liées à la collecte par Internet vont s'épuiser (une fois généralisée la collecte en séquentiel).

Un groupe de travail, piloté par le directeur régional de l'Insee des Pays-de-la-Loire, réfléchira aux économies possibles, pour l'Insee comme pour les communes. Il se réunira à

partir d'avril et fera des propositions en fin d'année. Deux représentants de la CNERP pourraient être sollicités lorsque la charge de travail dans les communes sera abordée. Ces deux représentants seront **Gilbert Meyer**, maire de Colmar, et **Stéphanie Alibert**, représentante de l'AITF.

5- Points divers

Valérie Roux évoque différents points :

- *L'amendement 43-ter à la loi Pacte soutenu par la Poste, prévoyant une expérimentation d'externalisation du recensement* : il a été retiré par le Sénat et n'a pas été réintroduit par l'Assemblée, mais un amendement gouvernemental devrait être déposé pour le réintroduire en dernière lecture ; la loi ne devrait pas entrer en vigueur avant juin 2019 ; 4 communes se sont portées candidates auprès de l'Insee pour participer à l'expérimentation, 7 autres auraient candidaté auprès de la Poste ;
- *La révision du décret de 2003* : le projet de décret, qui exclut de la population comptée à part les « gens du voyage » (ou rattachés administratifs), qui ne sont plus tenus de se déclarer en préfecture, a été envoyé à la Commission consultative d'évaluation des normes et sera présenté au Comité des finances locales (CFL) en avril [post-réunion : le CFL a eu lieu le 16/04], et sera transmis à la DGCL et à la DGOM ;
- *Le recensement en Nouvelle-Calédonie* : un recensement exhaustif sera réalisé à l'automne 2019 ; il comptera des questions sur la communauté d'appartenance, sur le statut civil coutumier et sur le sentiment d'être calédonien ;
- *Le recensement à Mayotte* : les enquêtes annuelles de recensement seront mises en place en 2021 ; l'échantillonnage sera revu ; les premières populations légales seront disponibles en 2026 ; en attendant 2026, une réflexion est en cours pour la mise en place d'un système transitoire permettant de faire évoluer les dotations, soit directement, soit à partir d'estimations de population (sans que ces populations aient toutefois le caractère de populations légales) ;
- *Disparition éventuelle de la taxe d'habitation* : l'Insee se prépare à une baisse de qualité des fichiers de la taxe d'habitation, qui servent à évaluer le nombre de logements dans les petites communes ; ils pourraient être remplacés par les déclarations de l'impôt sur le revenu ou de taxe foncière ; un chantier débutera en septembre sur le sujet à l'Insee.
- *Courriers de M. Le Penven* : ce statisticien de Fontenay-aux-Roses avait adressé à l'Insee des propositions d'évolution de la méthode d'enquête du recensement, en suggérant notamment de revoir les plans de sondage pour qu'en 10 ou 15 ans tous les logements d'une commune aient été enquêtés au moins une fois ; la réponse de l'Insee, qui fait état de difficultés techniques, a été transmise post-réunion aux participants. Ce sujet pourra être abordé lors de la prochaine réunion de la Cnerp.
- Enfin, les membres de la CNERP souhaitent disposer sur table à la prochaine séance des supports papier des présentations qui seront à l'ordre du jour. Des chevalets seraient également utiles. Ces demandes sont acceptées par l'Insee.

Claude Raynal remercie tous les participants et la séance est levée à 12h30.

Sous réserve de confirmation, la prochaine réunion de la CNERP aura lieu

mardi 8 octobre 2019 à 9h30.

Liste des participants

Mohamed Amine
Isabelle Anxionnaz
Marie-Hélène Boulidard
Luc Brière
Marie-Hélène Cousin
Benoit De Lapasse
Lionel Espinasse
Wilfrid Faucher
Claire Joutard
Claire Lefebvre
Philippe Louchart
Gilbert Meyer
Claude Raynal
Valérie Roux
Gwénnaël Solard
Marion Selz
Magda Tomasini
Mélanie Tram Le Tam

Absents excusés :

Stéphanie Alibert
Brigitte Baccaini
Geneviève Cerf
Guy Clua
Olivier Crépin
Claire Delpech
Marc Demulsant
Gérard-François Dumont
Marc Francina
Louis Guedon
André Laignel
Géraldine Leduc
Christophe Lefort
Benjamin Pasquier