

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

Compte-rendu de la réunion du 8 octobre 2019

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. Actualités sur le recensement de la population
2. Les publications de l'INSEE sur le recensement de la population prévues en fin d'année
3. Échange sur les propositions d'évolution méthodologique adressées à la Cnerp
4. Proposition de mise à jour de la liste des participants de la Cnerp

Conclusion - Claude Raynal

Documents complémentaires

Des diaporamas présentés sur chacun de ces points sont mis en ligne sur le site du Cnis à l'adresse suivante: <https://www.cnis.fr/evenements/32eme-reunion-de-cnerp/?category=1098>

oOo

En ouverture de la réunion, **Monsieur Raynal**, président de la CNERP, souhaite la bienvenue aux participants et donne la parole à Madame **Valérie Roux** (Insee) pour le premier point à l'ordre du jour de la réunion.

1- Actualités sur le recensement de la population

1-1 – Sujets juridiques en cours

- **Valérie Roux** rappelle que la loi Pacte a instauré une expérimentation durant 3 ans visant à donner la possibilité aux communes volontaires de recourir à une entreprise prestataire, dans le cadre des marchés publics, pour la collecte du recensement. Une première version du décret d'application a été rédigée au début de l'été, mais a fait l'objet de demandes de modifications de la part du SGG (Secrétariat général du gouvernement) qui ont retardé la parution du décret. Il n'est donc plus possible de lancer l'expérimentation pour l'EAR de 2020 (report à l'EAR de 2021). Les points modifiés pendant l'été ont consisté : à demander un examen du projet de décret en CNEN (Commission nationale de l'évaluation des normes), à inscrire dans le texte (article 2) que les entreprises prestataires devaient signer une convention avec l'Insee (et non une simple charte) avant de contractualiser avec la commune, à ajuster le calendrier (articles 3 et 5 : les entreprises doivent informer l'Insee de leur intention de participer avant le 30 avril de l'année précédant la

collecte et les communes doivent manifester leur intérêt avant le 1^{er} juillet de l'année précédant la collecte, avec une signature du contrat avant le 31 octobre). Les articles 4 (bilan effectué par le prestataire auprès de l'Insee au plus tard le 30 avril de l'année d'enquête, soit deux mois après la fin de la collecte) et 5 (bilan annuel réalisé par l'Insee et qui sera présenté à la Cnerp) n'ont pas été modifiés.

Cette nouvelle version du décret doit sortir avant la fin de l'année. La liste des communes participant à la première expérimentation sera fixée par décret en juillet-août 2020.

Suite à une question de **Séverine Ballereau**, **Valérie Roux** indique qu'une vingtaine de communes participeront à l'expérimentation. En outre, interrogée par **Marie-Hélène Bouldard**, elle précise que le prestataire devra renouveler chaque année la convention signée avec l'Insee ; un prestataire n'ayant pas donné satisfaction pourra donc ne pas être reconduit l'année suivante. En réponse à **Marion Selz**, **Valérie Roux** explique que la commune pourra faire appel au prestataire soit pour l'ensemble de la collecte de sa commune, soit uniquement pour une partie. Le « risque » pour le prestataire serait alors que la commune lui confie uniquement les zones présentant une plus grande difficulté dans le recueil des informations (grands ensembles d'immeubles notamment). Par ailleurs, le président **Claude Raynal** rappelle le contexte dans lequel ces dispositions législatives et réglementaires interviennent, à savoir la recherche d'activités alternatives pour les facteurs, la Poste étant confrontée à une baisse rapide de son chiffre d'affaires courrier. En écho, **Marie-Hélène Bouldard** et **Marion Selz** soulignent que la solution proposée va être compliquée à mettre en œuvre, et que La Poste ne sera sans doute pas la seule candidate. Pour **Gilbert Meyer**, la Poste va sans doute se rendre compte que l'expérimentation est plus compliquée qu'escomptée à l'origine. **Valérie Roux** confirme le fait que La Poste avait au départ une vision du recensement assez éloignée de la réalité.

- **Valérie Roux** présente ensuite l'avancement de la révision du décret de 2003. Elle a été rendue nécessaire en particulier par la suppression nécessaire de la catégorie des rattachés administratifs (gens du voyage) dans la population comptée à part consécutivement à la loi Égalité-Citoyenneté de 2017 (plus d'obligation de se déclarer en mairie). D'autres ajustements, portant sur la mise en avant du RIL (conformément aux recommandations du groupe de travail de la Cnerp), l'introduction de la collecte par internet et le passage au recensement de droit commun à Mayotte (comme pour la France métropolitaine et les 4 DOM historiques) sont également prévus. Le texte a été validé par le SGG et a été transmis au Conseil d'État.

- Par ailleurs **Valérie Roux** fait état d'un contentieux avec la commune de Compiègne, porté devant le Conseil d'État. Cette commune considère, d'une part, que le décret des populations légales aurait dû être cosigné par le ministre chargé de la Ville et du Logement et reproche, d'autre part, à l'Insee d'avoir mal compté la population d'un immeuble à cheval sur sa commune et sur une commune limitrophe. Sur le premier point, **Valérie Roux** indique que la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, qui a la tutelle sur le ministre de la Ville et du Logement, ayant bien signé le décret, la question soulevée ne semble pas justifiée. Pour le second point de ce contentieux, **Valérie Roux** précise que la méthodologie du recensement impose qu'un même immeuble appartienne à une seule adresse (en dehors des grandes résidences composées de plusieurs bâtiments bien distincts et répertoriés comme tels). En outre, cette demande porte sur un faible nombre de logements (un immeuble de 20 logements environ).

1-2 – Tests et expérimentations.

- **Valérie Roux** présente le test de grande échelle qui va être mis en œuvre pour l'EAR de 2020 pour évaluer le dispositif de « collecte en séquentiel ». Ce dispositif consiste à déposer un

document dans chaque boîte aux lettres proposant aux enquêtés de répondre par internet, l'agent recenseur ne prenant contact qu'avec les seules personnes n'ayant pas répondu sur Internet. Un test a déjà été effectué en 2018 et 2019 sur un faible nombre de communes. Les très bons résultats obtenus (amélioration du taux de réponse par internet) ont conduit à souhaiter réaliser un test plus important avant de généraliser cette procédure. Ce test à grande échelle vise à mesurer un éventuel effet sur la qualité des réponses obtenues par ce protocole, s'agissant de la catégorie du logement (résidence principale / résidence secondaire, logement occasionnel) et du nombre d'habitants permanents du logement et apporte des informations sur la liste des personnes à recenser. Dans la collecte classique, l'agent recenseur dialogue avec les habitants pour déterminer la catégorie du logement et apporte des informations sur la liste des personnes à recenser. Le test va porter cette fois sur 1 192 communes (151 GC et 1 041 PC).

Les échanges portent ensuite sur les conséquences pour le recensement de la suppression de la taxe d'habitation. **Valérie Roux** indique que la suppression de la TH impactera la qualité et la disponibilité du fichier associé produit par la DGFIP, fichier qui est utilisé dans la chaîne de traitement du recensement (cf. CR des réunions de la Cnerp du 16 octobre 2018 et du 26 mars 2019). **Gilbert Meyer** souligne que le « rôle » de la TH sera sans doute préservé, dans la mesure où une résidence principale peut être transformée en résidence secondaire et inversement.

- **Valérie Roux** présente le test en cours sur les questionnaires logements en version papier, visant à mieux prendre en compte les familles homoparentales. Il s'agirait de remplacer la formulation « père/mère » par « son ou ses parents ». Le test sera fait par des enquêteurs Insee auprès de 1 000 répondants tirés parmi les ménages ayant répondu à l'EAR 2019 par questionnaire papier, en sur-représentant les familles recomposées. Le protocole consistera à faire remplir le questionnaire modifié par les répondants de manière auto-administrée, puis leur soumettre un questionnaire qualitatif avec l'enquêteur. Les résultats seront exploités au 1^{er} trimestre 2020 et la décision finale de modification du questionnaire actuel devra intervenir avant avril 2020 pour laisser le temps de mettre la modification en place pour la collecte de 2021. Par ailleurs, une réunion avec les associations de familles homoparentales sera organisée par l'Insee le 13 décembre afin de les informer de ce dispositif de test de nouveau questionnaire. **Luc Brière** demande si les expériences d'interrogation dans les recensements à l'étranger peuvent permettre de tirer des enseignements utiles. **Valérie Roux** et **Lionel Espinasse** indiquent que, compte tenu des spécificités de chaque recensement, il est très difficile de faire des comparaisons.

1-3 – Point méthodologique.

- **Valérie Roux** fait ensuite un point méthodologique portant tout d'abord sur la préparation de la première EAR à Mayotte prévue en 2021. Le dernier recensement exhaustif a eu lieu sur place en 2017. Une équipe de cinq personnes dédiée au recensement a été mise en place à compter de septembre 2019 et le service statistique régional va déménager pour être accueilli dans des locaux plus grands. L'EAR de Mayotte aura lieu au même moment que celle de La Réunion, avec un questionnaire identique à celui des DOM (il n'y aura plus de spécificité dans le questionnaire du département). Les travaux méthodologiques engagés depuis un an portent sur la méthode d'échantillonnage, dans un contexte caractérisé par un habitat précaire à hauteur de 40 % de l'ensemble des logements. Afin d'éviter d'obtenir des résultats biaisés, ou marqués par une forte variance empêchant toute comparaison temporelle, la meilleure solution serait d'augmenter le taux de sondage des logements au sein des habitats précaires (en les considérant comme des habitations mobiles qui sont partout recensées exhaustivement). La décision sur la méthode retenue doit être prise par le comité de direction de l'Insee dans les prochaines semaines (d'ici le mois de novembre). **Claude Raynal** fait remarquer que même si cela représente un coût

supplémentaire, la solution consistant à enquêter davantage de logements en « tôles » semble incontournable si on veut avoir des résultats significatifs, ce qui est bien le but de toute enquête et du recensement en particulier.

Enfin, **Valérie Roux** revient sur les résultats du RP publiés au début de l'année 2019 (millésimé 2016) avec la mise en évidence d'un « effet questionnaire » concernant les enfants en situation de résidence partagée. Les travaux menés sur deux EAR (2018 et 2019) confirment les premières estimations de début d'année réalisées uniquement sur l'EAR de 2018 : le nouveau questionnaire permet d'éliminer les double-comptes de ces enfants, ce qui induit un effet sur la population légale de - 0,1 % pour les résultats millésimés 2016 par rapport à une situation où le questionnaire n'aurait pas été modifié (avec un effet cumulé de - 0,7 % en 2022). Cet « effet questionnaire » est donc très stable et confirmé. Des investigations complémentaires sont en cours pour envisager des estimations ventilées par région, voire par département, au moment de la prochaine diffusion des résultats début 2020 (millésimé 2017). Suite à une remarque de **Marie-Hélène Bouldard**, **Valérie Roux** précise que cet effet de - 0,1 % porte bien sur l'évolution quinquennale 2011-2016 de la population légale et rappelle que tout calcul d'une évolution annuelle est à proscrire. Sur la période 2012-2017, l'effet sera de -0,2 % (deux EAR avec le nouveau questionnaire).

1-4 – Un séminaire du CNIS sur le recensement ?

Valérie Roux explique que l'objectif de ce séminaire serait d'identifier les besoins des utilisateurs qui seraient mal couverts par la diffusion actuelle, pour améliorer ensuite les produits de diffusion. Ce séminaire pourrait avoir lieu entre avril et juin 2020. Pour préparer les travaux, une première étape consiste à repérer les thématiques récurrentes dans les questions adressées à l'Insee via les directions régionales, le département Insee Info Service, le bureau de presse de l'Insee, le CASD (qui est en relation avec les chercheurs), etc. Un groupe va être constitué pour piloter cette préparation : un représentant de la Cnerp au contact des utilisations locales du RP serait le bienvenu. Les résultats attendus sont de deux types : faire émerger d'éventuels besoins autour de nouveaux produits de diffusion et apprécier l'opportunité de modification du questionnaire. L'Insee établira ensuite un plan d'actions pour prendre en compte les besoins exprimés lors de ce séminaire.

Claude Raynal propose ensuite de passer au point 3 de l'ordre du jour et de parler en dernier des projets de publication.

2- Échanges sur les propositions d'évolution méthodologique adressées à la Cnerp

2-1 – Les finalités du RIL et ses sources de mise à jour

Gwennaél Solard rappelle que le RIL rassemble l'ensemble des adresses d'habitation dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Il est le fruit d'un partenariat entre l'Insee et les communes. Il a trois buts principaux : permettre le tirage de l'échantillon des EAR, assurer l'établissement et l'édition de plans de collecte, et être utilisé pour estimer la population légale des grandes communes (10 000 habitants ou plus). Pour mémoire, le nombre d'habitants d'une commune est le résultat du produit entre le nombre de logements (issu du RIL, qui est une source exhaustive) et le nombre moyen de personnes par logement (issu des EAR, fruit d'une estimation). Le RIL est mis à jour à partir de plusieurs sources : (i) les permis de construire, de démolir, d'aménagement, ainsi que les déclarations préalables de travaux, (ii) les mises à jour spontanées des communes par les Corril (correspondant RIL au sein des communes) ou par les gestionnaires Insee, (iii) les enquêtes terrain réalisées par l'Insee, (iv) l'expertise annuelle du RIL par les communes, (v) les fiches navettes, (vi) les résultats de collecte.

Séverine Ballereau s'étonne des chiffres présentés, qui montrent que la part des mises à jour relevant des gestionnaires de l'Insee (27%) apparaisse très élevée, sans doute du fait de doublons avec les mises à jour des communes. Elle rappelle que le RIL est une co-construction Insee / communes et que les deux acteurs sont en coresponsabilité sur le RIL. Elle demande donc que cette estimation puisse être expertisée davantage. **Gwennaël Solard** précise qu'il a été lui-même surpris par ce résultat, et qu'il est nécessaire de mieux décrire le périmètre des mises à jour correspondantes (toutes n'ont pas pour objet la modification du nombre de logements habitables). **Valérie Roux** complète en indiquant que des travaux d'analyse allaient être poursuivis et qu'ils seront présentés à la prochaine réunion de la Cnerp au printemps 2020. Par ailleurs, la contribution négative au nombre total de logements des remontées d'information des agents recenseurs tient au fait qu'en pratique ils ne peuvent pas constater l'existence de nouveaux logements, mais seulement la disparition d'un ou des logement(s) dans la mesure où, par définition, ils n'assurent la collecte que pour des logements déjà identifiés dans le RIL.

Gwennaël Solard poursuit en expliquant que des travaux sont en cours pour expertiser le recours éventuel à de nouvelles sources de mise à jour du RIL, qui pourraient aussi permettre de détecter des défauts de qualité du RIL. Dans ce cadre, l'utilisation des fichiers fiscaux fait l'objet de travaux exploratoires à La Réunion. **Séverine Ballereau** souligne que les fichiers fiscaux sont souvent sources d'erreurs en termes d'adressage du logement, parfois incorrect dans le cadastre et que le travail de terrain du Corril est indispensable (exemple de la métropole de Rouen dans laquelle toutes les données depuis les éléments liés à la voirie, à l'adressage, puis aux informations géographiques sont intégrées de manière cohérente). Elle complète en précisant que l'activité du Corril doit être mieux valorisée, en recourant éventuellement à de meilleures gratifications monétaires. **Gwennaël Solard** reprend pour indiquer que le recours aux formulaires H1/H2 (sur l'habitabilité) s'avère décevant, compte tenu du faible taux des travaux terminés transformés en « adresse habitable » sur la base de ces formulaires. De même, le recours au fichier électoral (tenu par l'Insee) semble exclu compte tenu de l'impossibilité juridique de l'utiliser à d'autres fins qu'électorales, d'autant que la qualité de son adressage n'est pas contrôlée. **Gilbert Meyer** indique que la spécificité du livre foncier en Alsace-Moselle pourrait constituer un exemple à suivre mettant à l'abri des difficultés précédentes.

2-2 – Recenser l'intégralité des logements sur plusieurs années

Gwennaël Solard rappelle que cette question fait suite à un courrier adressé à l'Insee par M. Le Penven. Actuellement, le tirage de l'échantillon d'adresses à recenser pour le groupe de rotation de l'année, se fait de manière stratifiée, avec un tirage exhaustif pour les grandes adresses, et les nouvelles adresses, un tirage aléatoire visant à recenser 40 % des logements du groupe de rotation pour les petites adresses connues, et par tirage exhaustif pour les établissements touristiques. Au terme de trois cycles de recensement (15 ans au total), chaque logement a été recensé entre 0 et 3 fois et selon les communes, entre 70 % et 80 % des logements ont été recensés au moins une fois depuis le début du recensement rénové. Recenser tous les logements sur une période de 10 à 15 ans paraît en première analyse comme une idée de bon sens qui permettrait de mettre à jour le RIL, d'obtenir une meilleure compréhension de la méthode du recensement par les habitants, et d'offrir une meilleure qualité des résultats, car tout le monde serait recensé. En fait, ces arguments semblent fragiles. En premier lieu, la collecte ne représente que 16 % des mises à jour du RIL (rappel : la collecte ne permet pas de repérer les adresses manquantes dans le RIL) dont le défaut de couverture serait de l'ordre de 0,9 % selon la dernière enquête de qualité du RIL. Ensuite, la meilleure compréhension de la méthode par les habitants ne serait pas garantie, puisque, compte tenu des déménagements, recenser tous les logements sur

10 ou 15 ans, ne signifie pas recenser tous les habitants. Surtout, l'argument sur l'amélioration de la qualité n'est pas confirmée puisqu'au contraire cela n'engendrerait pas de gain de précision, mais plutôt une détérioration de celle-ci du fait de la dépendance entre les échantillons sur plusieurs cycles de 5 ans.

2-3 – Abaisser le seuil des grandes adresses

Gwennaël Solard explique que la proposition examinée vise à abaisser le seuil des grandes adresses de 60 à 20 logements. Il convient encore de rappeler que le fait qu'un logement soit non recensé ne signifie pas qu'il ne compte pas dans la population puisque l'estimation du nombre de logements se fonde sur le RIL, qui est exhaustif. Au final, le recensement exhaustif des adresses de 20 à 60 logements n'aurait un intérêt que si ces adresses présentent un caractère atypique en termes de nombre moyen de personnes par logement ce qui n'est pas certain. Cela aurait aussi un impact sur le taux de sondage dans les autres adresses qui serait réduit.

3. Proposition de mise à jour de la liste des participants de la Cnerp

Cristina D'Alessandro commence par rappeler le contexte relatif à l'établissement de la liste des participants de la Cnerp. Cette liste est déterminée par un arrêté en date du 17 juin 2009 relatif à l'organisation de la Cnerp. La Cnerp comprend ainsi : des représentants des élus (11), des représentants d'associations de personnels territoriaux (4), des représentants d'institutions intéressées par les modalités du recensement (3), des représentants des ministres intéressés par les modalités du recensement (7) et au maximum huit personnalités qualifiées nommées par le ministre en charge de l'économie (4). Il apparaît que plusieurs associations d'élus ou institutions n'ont pas de représentant à la Cnerp, alors qu'elles devraient avoir un représentant et au moins un suppléant. **Marion Selz** manifeste l'intérêt qu'il y aurait à convaincre plus de représentants de collectivités locales d'assister à la commission même si, comme l'indique **Séverine Ballereau**, cette situation n'est pas nouvelle.

Cristina D'Alessandro poursuit en proposant des pistes pour susciter la présence de nouveaux participants au travers de l'envoi d'un courrier aux associations d'élus / institutions sans représentant à ce jour. Une étape préalable pourrait aussi consister à contacter individuellement les membres qui ne viennent plus depuis plusieurs séances / années, afin de les inciter à revenir, ou à se faire remplacer. Il serait également utile de recontacter périodiquement les associations / institutions pour vérifier ou changer les participants. L'accroissement du nombre de personnalités qualifiées est aussi envisageable, car une analyse des présences sur les dix dernières années a prouvé leur assiduité. La Commission valide cette démarche et le principe de la renouveler régulièrement. On peut en outre penser à la production d'un document visant à montrer l'importance du recensement et son rôle à plusieurs niveaux (calcul de la DGF, informations statistiques locales et nationales multiples et très utilisées pour différentes finalités,...) et donc l'apport important de la Cnerp.

4. Les publications de l'INSEE sur le recensement de la population prévues en fin d'année

Valérie Roux indique tout d'abord, que le 30 décembre 2019 un Insee Focus national et des publications régionales sortiront en utilisant les résultats des populations légales analysées sous l'angle des évolutions (plutôt de longue période, 1975-2017 avec trois sous-périodes) et avec le découpage du territoire selon la « nouvelle » grille de densité (inspirée des travaux d'Eurostat) qui

répartit les communes en 4 groupes (densément peuplées, de densité intermédiaire, peu denses et très peu denses) et qui sera mise à jour en novembre par l'Insee (par ailleurs, une mise à jour du zonage en unités urbaines et une refonte du zonage en aires urbaines seront diffusés par l'Insee en 2020). Ensuite, en janvier, grâce à une première exploitation de l'EAR de 2018 avec la nouvelle feuille de logement permettant de mesurer notamment le nombre d'enfants vivant en famille recomposée, une publication nationale et des publications régionales seront diffusées. Les questions traitées porteront sur les types de famille dans lesquelles vivent les enfants, sur la présence de demi-frère/sœur, sur l'existence de différences géographiques en matière de types de familles. Quelques éléments sur les conditions de vie seront aussi intégrés.

Claude Raynal remercie tous les participants et la séance est levée à 12h40.

Sous réserve de confirmation,

la prochaine réunion de la CNERP aura lieu mardi 31 mars 2020 à 9h30.

oOo

Liste des participants

Isabelle Anxionnaz
Séverine Ballereau
Marie-Hélène Boulidard
Luc Brière
Hélène Courcoul-Petot
Marie-Hélène Cousin
Cristina D'Alessandro
Noémie de Andrade
Lionel Espinasse
Claire Lefebvre
Gilbert Meyer
Claude Raynal
Valérie Roux
Gwénnaël Solard
Marion Selz

Absents excusés :

Brigitte Baccaïni
Guy Clua
Marc Demulsant
Gérard-François Dumont
Louis Guedon
Christophe Lefort
Philippe Louchart
Magda Tomasini
Mélanie Tran le Tam