



Conseil national  
de l'information statistique

Montrouge, le 24 novembre 2020

N°132/H030

1

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

### Compte-rendu de la réunion du 18 novembre 2020

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

#### Rappel de l'ordre du jour

Modalités de réalisation de l'enquête de recensement 2021

#### Documents complémentaires

Note préparatoire confidentielle pour la réunion exceptionnelle de la Cnerp du 18 novembre 2020 sur les modalités de réalisation de l'enquête de recensement 2021.

oOo

**Claude Raynal**, président de la Cnerp, ouvre la séance. La réunion se déroule en visioconférence.

Cette réunion exceptionnelle a été mise en place à la demande du Département de la démographie de l'Insee.

Cette réunion a pour objectif de **demander l'avis de la Cnerp sur l'enquête de recensement 2021 dans le contexte de la crise sanitaire. Plusieurs scénarios seront présentés avec leurs avantages et inconvénients.**

Un document préparatoire a été préalablement envoyé aux participants.

**Valérie Roux** remercie les participants pour leur présence après cette convocation en urgence. En effet la situation sanitaire est plus compliquée que lors de la réunion d'octobre de la Cnerp. Dans ce contexte, comme le présente la note préparatoire, il s'agit de déterminer le schéma à privilégier pour l'enquête annuelle de recensement 2021. Depuis le début de la semaine, des consultations sont en cours avec l'Association des Maires de France (AMF), la Direction générale des collectivités locales (DGCL), le cabinet du Président du Sénat, notamment.

**Valérie Roux** rappelle tout d'abord **ce qui était prévu avant le confinement**, et qui avait été présenté lors de la réunion de la Cnerp le 13 octobre dernier (cf. compte rendu n°117/H030 du 10 novembre 2020). Le principe était le maintien de l'enquête de recensement en 2021 dans le respect des gestes barrières et de la distanciation physique. En effet, la loi de 2002 fait de l'enquête annuelle de recensement une obligation légale, la loi ayant institué une enquête par sondage annuelle pour les grandes communes, de plus de 8 000 habitants, la méthode reposant

sur un cycle de 5 ans. Le questionnaire auto-administré génère peu de contacts, la réponse par internet s'est beaucoup développée et un protocole séquentiel, sans nécessité de contact physique, est mis en place pour les logements individuels. Par ailleurs, de nouvelles consignes ont été établies telles que l'interdiction d'entrer dans les logements ou l'autorisation d'une réponse par téléphone pour les personnes qui ne sont pas en mesure de remplir elles-mêmes les questionnaires.

La collecte est préparée selon le protocole habituel avec toutefois quelques adaptations :

- la formation des coordonnateurs communaux est possible en distanciel ; cela a été pratiqué par la quasi-totalité des communes, avec cependant quelques difficultés techniques ;
- les visites dans les communes sont possibles par téléphone ou en visioconférence ;
- en revanche le recrutement et la formation des agents recenseurs, garante de la qualité de l'opération, sont maintenus en présentiel ;
- un décalage ou report de la collecte en fonction de la situation sanitaire est possible au cas par cas, sur accord du directeur général de l'Insee.

**Valérie Roux** poursuit en présentant **les scénarios tenant compte de la deuxième vague de l'épidémie.**

Elle fait état de la certitude que le virus circulera encore de façon notable en janvier-février 2021. Les visites des 24 000 agents recenseurs dans 10 000 communes, même avec les précautions prévues, pourraient alors être perçues comme vecteur de propagation du virus. Le maintien de la collecte risque de ne pas être compris par une partie de la population et par les communes.

La non adhésion de la population qui pourrait en résulter augmenterait la non réponse. Et le profil particulier des non répondants rendrait la correction de non réponse très difficile ce qui compromettrait la précision de la mesure. Par ailleurs, la crise sanitaire a un impact sur le lieu de résidence, par exemple pour les étudiants retournés dans leur famille ce qui pourrait entraîner des évolutions atypiques pour certaines communes.

Il y aurait donc un risque important sur la qualité des résultats., par exemple un taux de non réponse de 20 % et donc des résultats moins fiables.

La formation des agents recenseurs en présentiel risque d'être très difficile à organiser. Or elle est indispensable pour un recensement de qualité.

Le risque d'arrêt à tout moment si l'opération démarre quand même rendrait vains les efforts déployés par les communes.

Le risque de refus des communes de réaliser le recensement existe également.

Plusieurs communes ont déjà fait remonter des difficultés dans la préparation des opérations et des inquiétudes sur la qualité des résultats qui fondent le calcul de leurs dotations. Certaines ont demandé un report de l'enquête. La préoccupation monte.

Le scénario du report de l'enquête de recensement à 2022 est donc à prendre en considération.

**Valérie Roux** a ensuite exposé la méthode qui serait utilisée pour permettre que les populations

légales au 1er janvier 2022 publiées fin décembre 2021, et les résultats statistiques publiés en juin 2022 soient diffusés normalement.

Pour les populations légales des communes de plus de 10 000 habitants, l'Insee utiliserait comme d'habitude le RIL (répertoire des immeubles localisés), qui serait bien mis à jour en 2021, et le nombre moyen de personnes par logement serait estimé à partir des enquêtes annuelles de recensement (EAR) de 2016 à 2020 (au lieu des EAR 2017 à 2021), en faisant « vieillir » l'enquête 2016 pour créer une pseudo-EAR 2021.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, les données de la taxe d'habitation et d'autres sources fiscales seraient utilisées pendant 3 années au lieu de 2. Pour toutes ces petites communes, l'écart entre deux enquêtes de recensement serait de 6 ans et non de 5 jusqu'à la collecte de 2027.

Des tests avaient montré que cette méthode donnait de bons résultats en termes de qualité. Il s'agit des travaux méthodologiques sur les estimations avancées de population – qui avaient été présentés lors de la Cnerp d'octobre 2017.

Toutefois, ce n'est possible qu'une seule fois et il n'est pas possible de se passer deux années de suite d'une enquête de recensement. La collecte 2022 sera impérative pour maintenir des résultats robustes.

Sur le plan juridique, il faudrait prendre des dispositions pour modifier la loi de 2002 qui stipule que l'enquête est annuelle dans les grandes communes et aussi pour annuler la dotation forfaitaire de recensement (DFR) . Il est à ce stade envisagé de faire figurer les modifications de la loi de 2002 dans un texte de sortie ou prolongation de l'état d'urgence sanitaire et les dispositions relatives à la DFR dans un projet de loi de finances rectificative, et non pas dans le projet de loi de finances initiale pour 2021 comme cela est indiqué dans la note préparatoire. La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de la relance sera consultée.

Il est à noter que pour Mayotte, il n'y aurait pas changement à l'organisation prévue en démarrant la première enquête annuelle de recensement de droit commun en 2021 (en effet il n'y a pas de confinement actuellement, les acteurs sont prêts et reporter la collecte décalerait à 2027 la première actualisation des populations légales depuis 2017). En revanche, pour les DOM historiques, le scénario retenu serait le même que pour la métropole.

**Valérie Roux** évoque les autres scénarios pour 2021 :

- le maintien de l'enquête, comme cela avait été présenté à la Cnerp en octobre ;
- le décalage de la collecte à mai-juin : elle aurait alors lieu loin du 1<sup>er</sup> janvier qui est la date de référence et une inconnue pèserait sur les résultats en raison d'une potentielle saisonnalité et d'une non réponse additionnelle possible avec les ponts de mai ; de surcroît, elle ne permettrait pas la publication des populations légales fin 2021 et elle entraînerait le décalage de la collecte 2022 ; ce n'est donc pas un scénario recommandé ;-
- la collecte intégralement par internet : comme le taux de réponse par internet a été de 62 % en 2020, cela ferait craindre une forte non réponse ;
- l'enquête par téléphone : la difficulté est de disposer des numéros de téléphone des enquêtés ; l'enquête post-collecte de 2020 a mis en évidence qu'en l'absence de répertoire téléphonique complet, l'Insee ne dispose que d'une faible proportion de coordonnées téléphoniques valides ;

- le maintien de la collecte pour les seules petites communes : cela créerait une rupture d'égalité.

Une difficulté supplémentaire tient au fait qu'il faut trancher rapidement et qu'on ne peut pas se dire qu'on verra à quel stade sera la situation sanitaire dans un ou deux mois car à ce moment-là il serait vraiment trop coûteux de tout arrêter vu les efforts déployés pendant la phase de préparation par les communes et l'Insee. Il faut vraiment anticiper dès maintenant.

En conclusion de sa présentation, **Valérie Roux** insiste sur le caractère strictement confidentiel de ces échanges, tant que la décision n'est pas prise.

**Claude Raynal**, président de la Cnerp, indique que la Cnerp ne saurait se substituer à l'Insee pour la prise de décision puisque **Valérie Roux** indique que la décision finale reviendra au Directeur général de l'Insee.

**Claude Raynal** relève que la présentation était très favorable au report d'un an de l'enquête de recensement. Or certains éléments, qui ne sont certes pas déterminants, pourraient jouer en sens inverse, par exemple la question de l'emploi des agents recenseurs en cette période où les possibilités d'emplois non qualifiés sont en chute libre.

La situation en janvier-février est l'inconnue totale, la sagesse plaiderait pour le report d'un an, en espérant qu'alors le sujet sera derrière nous. Il s'agit en particulier de ne pas engager de dépenses inutiles. Si la solution retenue ne déforme pas les résultats, il n'aura pas de commentaire sur cette solution.

**Valérie Roux** rappelle le caractère consultatif de la Cnerp, dont l'avis sera pris en compte.

Sur le fil de discussion, **Philippe Louchart** relève que le recensement vient de s'achever aux États-Unis et que le taux de réponse annoncé serait très élevé. Valérie Roux indique avoir des informations contradictoires.

**Claire Delpech (AdCF)**, toujours sur le fil de la discussion, s'interroge sur la disponibilité de la taxe d'habitation en 2023. Valérie Roux indique qu'elle ne sera disponible que jusqu'en 2022, ensuite d'autres fichiers fiscaux seront utilisés.

**Philippe Louchart** suggère une collecte mixte internet-téléphone. Valérie Roux rappelle le problème posé par la mauvaise connaissance des numéros de téléphone.

**Philippe Louchart** demande si les fichiers détails seront disponibles. Valérie Roux indique qu'ils seront disponibles pour le recensement mais pas pour l'EAR.

Enfin, toujours sur le fil de discussion, **Philippe Louchart** demande si le recensement des sans abris serait aussi reporté. Valérie Roux confirme ce report d'un an.

**Marie-Hélène Bouldard** rappelle sa question lors de la réunion d'octobre, restée sans réponse, sur la dégradation éventuelle de la situation sanitaire. Elle se prononce en faveur du report d'un an, qui est méthodologiquement maîtrisable. Elle souhaite connaître les avis de l'AMF et de la DGCL. Enfin elle demande si, étant donné le mode de production des résultats statistiques sur 2019 en 2022, les résultats de 2018 seraient recalculés.

Pour ce qui concerne la dotation forfaitaire de recensement (DFR), **Marie-Hélène Bouldard** rappelle qu'une partie est consacrée à l'expertise du RIL, qui aura bien lieu. Il conviendrait donc de verser aux communes concernées cette partie de la DFR.

Enfin elle interroge l'Insee sur les réflexions en vue de pallier une telle situation à l'avenir.

**Valérie Roux** indique que les retours officiels des consultations sont attendus pour la fin de la semaine.

**Gwennaël Solard** indique que les données du millésime 2018 ne seront pas revues. Pour 2019, les années 2017 à 2020 seront utilisées. Pour les grandes communes, une pseudo-EAR 2021 sera construite à partir de 2016 en faisant vieillir les données. Pour les petites communes, les données seront prolongées avec le fichier de la TH par une méthode classique d'interpolation.

**Lionel Espinasse** rappelle que la DFR repose sur le nombre logements et d'habitants, sur la base d'un taux unitaire par habitant et par logement, ainsi que du taux de réponse par internet. Le RIL n'est donc pas identifié en tant que tel. Cependant, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le calcul se fait sur la base de 10 % des habitants et logements alors que le sondage ne porte que sur 8 %, les 2 points de différence correspondant peut-être au financement du RIL. Pour maintenir cette partie toutefois, il conviendrait de réviser le décret de 2003 qui fixe la formule de calcul de la DFR et ne fait aucune référence au RIL. Une expertise juridique sera demandée.

**Valérie Roux**, en réponse à la dernière question de Marie-Hélène Bouldard, indique que des travaux méthodologiques sont bien entrepris sur les sources administratives pour pallier une nouvelle situation de ce type.

**Stéphanie Alibert** rappelle que, lors de la réunion du 13 octobre, elle avait rapporté des inquiétudes de communes au sujet de la qualité de la collecte en situation de crise sanitaire et leur incapacité à garantir un taux de collecte suffisant dans ce contexte. Elle a noté la méthodologie de calcul des populations légales mais demande ce qui en sera des résultats détaillés ; les résultats démographiques pourront-ils être utilisés ? Enfin elle demande si l'échantillon 2021 sera utilisé pour 2022.

**Gwennaël Solard** indique que les résultats détaillés seront un peu plus fragiles mais que cela ne devrait pas bouleverser les analyses. Pour 2022, il y aura un nouveau tirage d'échantillon dans les grandes communes.

**Magda Tomasini** fait part de sa forte inquiétude. Avec un décalage de collecte sur toutes les vagues, **les évolutions 2016-2021 à 2020-2025 ne seraient plus possibles pour les petites communes**, et seront donc transformées en 2016-2022 et 2020-2026, puis on reviendrait à des cycles de 5 ans à partir de 2022-2027, l'absence de la vague 2021 rendant impossible les comparaisons 2016-2021 et 2021-2026. Elle fait part du fait que les fichiers détail sont essentiels pour étudier les conséquences de la pandémie. Ainsi les informations sur les changements de domiciliation en 2021 auraient été très importantes.

Le dispositif de recensement va être durablement perturbé. L'évolution de la taxe d'habitation constitue une fragilité supplémentaire. La situation est certes très difficile mais il serait possible de proposer un traitement différencié entre petites et grandes communes par exemple. Un protocole de contact par courrier électronique à partir des adresses électroniques de la TH et par téléphone pourrait être envisagé également. Cela aurait pu être regardé dès le mois d'octobre.

**Valérie Roux** confirme qu'une analyse sur la période à recommander pour mesurer les évolutions sera menée. Pour la TH, sur la base des simulations réalisées, il n'y a pas d'inquiétude particulière car les extrapolations utilisent le nombre de logements par commune qui est aussi connu par les fichiers du cadastre (fichiers Majic). Le traitement différencié des petites et grandes communes était une option qui n'a pas été retenue car la différence de traitement serait difficilement explicable.

**Philippe Louchart** partage le point de vue de **Magda Tomasini**. Serait-il envisageable de compléter la collecte par internet par une collecte par téléphone et de montrer ainsi que le recensement continue et s'adapte à la situation sanitaire ?

**Lionel Espinasse** indique que la collecte mixte internet-téléphone a bien été envisagée mais qu'elle peut poser un réel problème d'exhaustivité car il n'est pas possible de quantifier la bonne volonté des enquêtés à donner leur numéro de téléphone (lorsque celui-ci n'est pas déjà connu).

**Philippe Louchart**, tout en rappelant que le téléphone serait une possibilité supplémentaire avec l'internet et le papier, comprend cependant le risque pour l'exhaustivité.

Pour **Valérie Roux**, le contact pour transmettre le questionnaire peut être perçu comme une opération qui met en danger la population.

**Phillippe Louchart** note l'explosion des livraisons à domicile liées au commerce électronique mais il entend néanmoins le risque. Il reprend l'idée de Magda Tomasini : faire l'impasse sur une année a un coût et comporte aussi des risques. Il comprend toutefois la complexité de la situation.

**Sandra Roger** (APUR) s'exprime en faveur du report d'un an. Cela peut en effet être difficile de recruter des agents recenseurs, comme à Paris où également le recensement des sans abris pouvait susciter l'inquiétude. La crainte liée au maintien du recensement serait que beaucoup d'efforts soient déployés et que malgré cela au final le taux de FLNE soit très élevé.

**Claire Delpech** appuie ce qui vient d'être dit. Au niveau local, il est très difficile d'avoir un double discours d'un côté prudence et confinement et de l'autre côté un agent recenseur qui frapperait à la porte des ménages. Ce pourrait être très mal compris par les ménages si le confinement se prolonge.

**Igor Semo** (APVF) va dans le même sens. Il ne faut pas négliger une dimension émotionnelle et irrationnelle. Les maires le savent bien qui sont confrontés à de nombreuses interpellations sur les réseaux sociaux. Ce sera mieux accepté de reporter d'une année car c'est un sujet sensible.

**Magda Tomasini** souligne le risque d'image pour l'Insee s'il n'y a pas de recensement.

**Marie-Hélène Bouldard** lui répond en soulignant le risque d'image à plus long terme pour le recensement de la population s'il a lieu coûte que coûte en situation de crise sanitaire.

**Claire Delpech** partage ce point de vue, cela pourrait créer une image d'irresponsabilité, très dommageable.

**Igor Semo** relève qu'il ne faudrait pas ensuite que des associations d'élus reprochent à l'Insee de ne pas avoir fait le recensement.

**Guy Clua** (AMRF) invite à la prudence et s'exprime en faveur d'un report d'un an.

**Christophe Renou** (DGOM) propose qu'une fois le choix par l'INSEE fait, pour ce qui concerne les outremer, il y ait une communication coordonnée entre l'INSEE et la DGOM afin que, localement, les préfetures puissent le relayer avec les directions interrégionales de l'INSEE. A la vue des arguments avancés, cette décision de report se comprend. Le recensement dans DOM historiques entrent dans le cadre général. Cependant, l'explication des décisions y requiert plus d'énergie qu'en métropole, l'impact de la crise sanitaire étant différent d'une part, d'un territoire à un autre et, d'autre part, de ces territoires à la métropole. Il prend note de maintenir la collecte à Mayotte pour ne pas décaler d'un an la diffusion des populations légales. Si la crise devait durer, il

note le risque pour la Polynésie française, où le recensement exhaustif devra se dérouler en 2022 .

**Valérie Roux** indique que la question des DOM s'est posée et que l'Insee a considéré qu'il valait mieux les traiter comme la métropole, à l'exception de Mayotte. Le recensement de la Polynésie devrait se dérouler en août 2022. Elle est tout à fait d'accord pour une communication via le réseau préfectoral.

**Guy Clua** déclare important de travailler de la même manière pour les communes de plus et de moins de 10 000 habitants., de même que pour les DOM et la métropole. Une méthode par internet ne concernerait que 60 % de la population.

**Magda Tomasini** souligne que c'est le report sur les petites communes qui conduit à un impact fort sur le recensement et rappelle la solution alternative, fondée sur les adresses de courrier électronique de la taxe d'habitation complétée par une opération de terrain sur les logements pour lesquels il n'y aurait pas d'adresse mail. Cela limiterait les contacts et permettrait de ne pas avoir cet impact durable sur le dispositif d'observation.

**Valérie Roux** assure que la proposition de Magda Tomasini est bien notée.

**Claire Delpech** s'interroge sur l'exhaustivité du fichier de la taxe d'habitation.

**Valérie Roux** rappelle que la taxe d'habitation sera utilisée seulement en évolution.

**Igor Semo** demande si l'utilisation des données fiscales pour les adresses de courrier électronique est compatible avec le RGPD. **Valérie Roux** indique que cela devrait être vérifié et

**Lionel Espinasse** rappelle que 15 % de la population n'a pas du tout accès à l'internet.

**Valérie Roux** souligne que, si l'enquête était maintenue, il y aurait tout de même un contact à la porte, même bref.

**Magda Tomasini** rappelle que le Président de la République s'est exprimé en faveur de la continuité du fonctionnement des services publics et **Philippe Louchart** demande ce qu'il adviendrait si la situation sanitaire n'était plus critique en janvier 2021.

**Valérie Roux** répond que la décision doit être prise sans attendre et qu'on ne pourra revenir dessus : en effet il y a une forte préparation en amont qui implique 8 000 communes.

En conclusion, **Claude Raynal**, que la discussion a passionné, indique que quelle soit la décision prise, ce sera un pari, à l'instar de la décision prise en mars dernier sur le premier tour des élections municipales. Il y aura toujours des éléments pour et des éléments contre.

En tant que président de la Cnerp, il ne souhaite pas qu'un avis officiel soit formulé au nom de la Cnerp mais que les différents avis exprimés soient remontés. Il relève cependant que ceux qui ont la connaissance technique s'inquiètent pour la qualité des résultats et penchent pour essayer de passer l'enquête de recensement tandis que les associations d'élus prennent plus en compte l'environnement politique, la compréhension de l'opération dans un monde de communication et de réseaux sociaux. Les élus locaux ont le souci de ne pas rajouter un degré de complexité dans cette crise.

Tous ces propos ont leur utilité et leur consistance ; ils expriment des points de vue venant d'une compréhension différente du sujet.

Une décision doit être prise et elle le sera par celui qui doit la prendre.

**Valérie Roux** précise de son côté que quel que soit le scénario adopté, il sera essentiel de communiquer rapidement vers les communes et les associations d'élus. La décision devait être prise très rapidement, au cours de la semaine prochaine. Elle remercie particulièrement les représentants des associations d'élus pour leur participation active à ce débat. **Valérie Roux** rappelle le caractère strictement confidentiel de ces échanges, tant que la décision n'est pas prise.

La séance est levée à 21 heures.

oOo

### **Liste des participants**

*Stéphanie Alibert*, Marie de Toulouse et Toulouse Métropole, Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF)

*Mohamed Amine*, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)

*Marie-Hélène Amiel*, Ministères économiques et financiers, rapporteure de la CNERP

*Marie-Hélène Boulidard*, Consultante, Personnalité qualifiée

*Luc Brière*, Direction générale des collectivités locales, rapporteur de la CNERP

*Guy Clua*, Vice-Président des Maires Ruraux du Lot et Garonne, Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

*Cristina D'Alessandro*, Conseil national de l'information statistique (Cnis)

*Noémie de Andrade*, Agence nationale de la cohésion des territoires (Anct)

*Claire Delpech*, Conseillère finances et fiscalité, Assemblée des Communautés de France (AdCF)

*Lionel Espinasse*, Institut national des statistiques et des études économiques (Insee)

*Philippe Louchart*, L'Institut Paris Région, Personnalité qualifiée

*Claude Raynal*, Sénateur, Président de la CNERP

*Christophe Renou*, ministère des outre-mer

*Sandra Roger*, Atelier parisien d'urbanisme (APUR), Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

*Valérie Roux*, Institut national des statistiques et des études économiques (Insee)

*Igor Semo*, Mairie de Saint-Maurice, Vice-président de l'APVF

*Gwénnaél Solard*, Institut national des statistiques et des études économiques (Insee)

*Magda Tomasini*, Directrice de l'Institut national d'études démographiques, Vice-présidente de la CNERP

### **Absents excusés :**

*Marion Selz* (qui a fait part de son avis par mail : « Personnellement, je crois que le plus raisonnable est de décaler d'une année le recensement sauf à Mayotte »).