



Conseil national
de l'information statistique

Montrouge, le 19 juillet 2023

N° 109 / H030

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA
COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION
- 16 mai 2023 -

Président : Monsieur Éric KERROUCHE, Sénateur des Landes

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

Responsable de la Commission : Magali DE RAPHÉLIS (01 87 69 57 17)

RAPPEL DE L'ORDRE DU JOUR

Introduction.....	4
I. BILAN DE LA COLLECTE DE 2023 ET DES EXPÉRIMENTATIONS.....	4
1. Bilan général de la collecte de 2023.....	4
2. Cas particulier de la Guyane.....	6
3. Expérimentation menée dans le cadre de la loi Pacte – recours aux facteurs comme agents recenseurs.....	7
4. Enquête sur les coûts du recensement.....	10
5. Diffusion des populations légales 2020.....	11
Échanges.....	12
II. RAPPEL DE LA MÉTHODE ACTUELLE DE CALCUL DES POPULATIONS LÉGALES ET PRÉSENTATION DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES POUR AVANCER LA DATE DE PUBLICATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION.....	15
1. Contexte de la demande d'évolution de la méthode de calcul des populations légales.....	15
2. Estimations de populations légales pour les communes de moins de 10 000 habitants.....	16
3. Estimations de populations légales pour les communes de plus de 10 000 habitants.....	19
4. Impact des évolutions de méthode de calcul des populations légales sur les résultats statistiques.....	24
5. Bilan.....	25
Échanges.....	25
III. PRÉSENTATION DU BILAN DU PROGRAMME DE MOYEN TERME 2019-2023 DE LA CNERP.....	28
IV. POINTS DIVERS.....	32
1. Avis sur la généralisation de l'expérimentation liée à la loi Pacte.....	32
2. Liens entre la Base adresse nationale et le recensement de la population.....	32
3. Point d'avancement sur le projet de règlement ESOP.....	32
V. CONCLUSION.....	33

Liste des participants

AMIEL	Marie-Hélène	Contrôle général économique et financier (CGefi)
BARLET	Muriel	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – Département de la démographie
BOULIDARD	Marie-Hélène	Personnalité qualifiée – Experte démographe
BRIERE	Luc	Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer – Direction générale des collectivités locales
CHAUVET	Vincent	Association des petites villes de France (APVF) – Maire d'Autun
DE RAPHÉLIS	Magali	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
DEC	Valérie	Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)
DESTANDAU	Sophie	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) – Département de la démographie
FARGEOT	Daniel	Association des Maires d'Île-de-France (AMIF)
FONS	Marie-Amélie	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
GUILLAUMAT-TAILLIET	François	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
HALLEPEE	Sébastien	Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) - Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)
KERROUCHE	Eric	Sénateur des Landes
LATOURNERIE	Frédérique	Atelier parisien d'urbanisme (APUR)
RENOU	Christophe	Direction générale des outre-mer (DGOM) – Bureau de la statistique et du système d'information outre-mer (BSSIOM)
ROBIN	Juliette	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) – Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)
ROSE	Ariane	Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) – Programme Base adresse locale (BAL)
SELZ	Marion	Personnalité qualifiée – Société française de statistique
TOMASINI	Magda	Personnalité qualifiée – Institut national des études démographiques (Ined)

La séance est ouverte à 9 heures 30, sous la présidence d'Éric Kerrouche.

Introduction

Éric KERROUCHE, Sénateur

Bonjour à tous. Je vous prie de m'excuser de ne pas pouvoir assister à cette séance en présentiel. Je dois assister à des réunions au Sénat directement après cette séance. Je ne serai pas plus long dans mon introduction, dans la mesure où nous devons aborder des points assez importants, prévus dans notre ordre du jour.

I. BILAN DE LA COLLECTE DE 2023 ET DES EXPÉRIMENTATIONS

Muriel BARLET, Cheffe du département de la démographie (Insee)

Bonjour à tous. La collecte 2023 s'est déroulée en janvier et en février. Je commencerai par dresser un bilan général de la collecte de 2023, avant d'aborder le cas particulier de la Guyane. Ensuite, je reviendrai sur l'expérimentation réalisée dans le cadre de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte), qui permet aux collectivités de recourir à des facteurs comme agents recenseurs. Puis, j'aborderai l'enquête sur les coûts du recensement menée auprès des communes. Enfin, je reviendrai sur la diffusion des populations légales de 2020.

1. Bilan général de la collecte de 2023

Globalement la collecte s'est bien passée. Elle s'est mieux déroulée que l'an dernier. À l'Insee, nous en sommes très satisfaits. L'ensemble des communes visées a participé à la collecte. La collecte a démarré avec une rapidité inédite depuis la mise en place de la nouvelle méthode de recensement en 2004. Le taux de collecte par internet continue de progresser, malgré la très forte progression constatée l'an dernier. Le taux de non-réponses demeure très contenu.

La collecte de 2023 a été réalisée dans 7 782 communes, soit 6 782 communes de moins de 10 000 habitants et 1 000 communes de plus de 10 000 habitants. Les cinq départements d'outre-mer font partie du périmètre de la collecte.

L'Insee a constitué une équipe de 470 superviseurs. Cette équipe est constituée d'agents qui travaillent toute l'année sur le recensement, mais aussi de renforts temporaires. Cette collecte reste une opération de très grande ampleur pour l'Insee. De plus, l'Insee a formé 8 300 coordonnateurs communaux et 25 000 agents recenseurs, qui avaient pour mission de recenser 5,26 millions de logements.

La collecte de 2023 a connu un petit incident technique lors de son démarrage, le jeudi 19 janvier. Cet incident, qui a seulement ralenti la collecte sans la suspendre, a été résolu dès le soir du vendredi 20 janvier. À la fin du premier week-end, la collecte avait déjà enregistré davantage de réponses que la collecte de 2022, qui avait pourtant démarré très rapidement.

La nette avance de la collecte de 2023 constatée lors des deux premières semaines, par rapport aux collectes de 2022 et de 2020, a fini par se résorber la troisième semaine. Le nombre final de réponses s'est toutefois avéré plus important qu'en 2022 et presque équivalent à celui enregistré en 2020.

Ce résultat s'explique par la généralisation du protocole « boîtes aux lettres », opéré depuis l'an dernier. Nous demandons aux agents recenseurs de distribuer les deux premiers jours de la collecte des notices qui permettent de répondre par internet, dans les boîtes aux lettres des maisons individuelles où le lien entre le logement et la boîte aux lettres n'est pas ambigu. Ce protocole permet d'obtenir rapidement de nombreuses réponses spontanées. Une grande partie des réponses par internet a donc pu être engrangée dès le premier week-end. Nous pouvons ainsi être en avance vis-à-vis de nos cibles hebdomadaires, qui aident les communes à se situer sur l'état d'avancement de leurs collectes. Ces cibles hebdomadaires avaient été

rehaussées l'an dernier et elles le seront sans doute encore cette année, pour tenir compte des effets positifs du protocole « boîtes aux lettres ».

En revanche, il importe que les agents recenseurs relancent rapidement les ménages qui ont été appelés à répondre par internet. En effet, par expérience, il s'avère qu'un ménage qui n'a pas répondu spontanément le premier week-end a peu de chance de le faire ultérieurement. Une relance est souvent nécessaire. Il est donc demandé aux agents recenseurs de ne pas trop attendre pour effectuer des relances, même lorsqu'ils récupèrent de nombreuses réponses dans les premières semaines.

Sur les 5,6 millions de logements visés par le recensement, 4,28 millions étaient des résidences principales, seules concernées par le remplissage de bulletins individuels. De plus, 64,5 % de réponses ont été apportées par internet, contre 63 % en 2022. Il est souhaitable que ce taux continue de progresser, car ce mode de collecte simplifie le processus pour tout le monde. Aussi, la collecte a enregistré 4,2 % de non-réponses, soit presque autant qu'en 2020. Ce taux était de 4,8 % en 2022, alors qu'il reste généralement très proche de 4 %. Ce taux exceptionnellement haut s'explique par la situation sanitaire compliquée de début 2022.

Nous avons collecté 8,92 millions de bulletins individuels. 70 % de ces bulletins ont été transmis par internet. Nous pouvons en déduire que les plus grands ménages ont davantage tendu à répondre par internet.

Il faut noter que le taux de non-réponses ne se répartit pas uniformément dans le territoire. La moitié des communes de moins de 10 000 habitants enregistre un taux de non-réponses inférieur à 1,5 %. 10 % de ces petites communes affichent même un taux de non-réponses nul. À l'inverse, 10 % des grandes communes, concernées tous les ans par le recensement, ont un taux de non-réponses supérieur à 11,5 %. Les établissements de l'Insee ont une communication et des actions particulières à destination des communes qui affichent d'importants taux de non-réponses.

Nous avons enregistré environ 600 demandes de prolongation de collecte de moins de six jours, qui ont été accordées par les directions régionales. Seules deux demandes de prolongation de plus de six jours ont été reçues. Ces dernières demandes nécessitaient un accord du Directeur général de l'Insee. Les demandes de prolongation sont moins nombreuses qu'en 2022, mais plus nombreuses qu'en 2019 ou 2020. Pour autant, ce nombre de prolongations reste gérable. En effet, nous recevons davantage de réponses par internet et il y a donc moins de questionnaires papier à saisir. Nous pouvons ainsi nous permettre d'accorder des prolongations aux communes qui les demandent. De cette façon, nous pouvons réduire le taux de non-réponses, tout en étalant la procédure de fin de collecte. Cette procédure, qui demande de récupérer des documents dans chaque commune, est assez complexe à organiser.

De plus, nous avons introduit cette année l'envoi régulier de lettres d'information adressées aux coordonnateurs communaux. Ces lettres viennent compléter leur documentation synoptique et leur formation. Elle rappelle aux coordonnateurs les actions à réaliser en temps opportun. Cette pratique, qui avait déjà été introduite en Auvergne-Rhône-Alpes et au Centre-Val de Loire, a été généralisée à l'ensemble des communes concernées par le recensement, avec des versions spécifiques pour les petites communes, pour les grandes communes et pour les départements d'outre-mer. Les communes renvoient un retour très positif sur ces lettres d'information. Nous continuerons de l'employer.

Enfin, sept communes ont participé à une expérimentation relative à l'enquête Familles. Nous remercions vivement ces sept communes. L'enquête Familles, adossée au recensement depuis 1954, n'a pas lieu tous les ans. La dernière enquête Familles a été conduite en 2011 et la prochaine est prévue pour 2025. Il s'agira de la première année où cette enquête sera adossée à un recensement qui comprend des réponses par internet. Il est donc prévu d'y introduire un questionnaire internet, adressé uniquement aux ménages qui répondent au recensement par internet. Un lien vers le questionnaire de l'enquête Familles sera adressé aux ménages après leur réponse par internet au recensement. Les ménages qui répondent par papier répondront aussi par papier à l'enquête Familles. Nous réalisons actuellement un bilan de l'expérimentation de ce processus, en tenant compte des remontées des sept communes participantes. Lors du recensement de 2024, nous mènerons une expérimentation pilote auprès de 130 communes. En 2025, ce processus sera généralisé pour cette enquête qui concernera 2 000 communes. Nous pourrions probablement présenter de manière plus détaillée l'expérimentation pilote de 2024 lors de la séance de la Cnerp d'octobre.

2. Cas particulier de la Guyane

Pour rappel, le président de la collectivité territoriale de Guyane a adressé une demande au président de la Cnerp pour une prise en compte des particularités de ce territoire dans le protocole de recensement. À la suite de cette demande, des réunions d'échange ont été organisées avec l'Insee, les élus guyanais et la Cnerp, puis uniquement avec l'Insee et les élus guyanais. Ces réunions ont été organisées pour mieux prendre en compte certaines spécificités du territoire et pour présenter des travaux de comparaisons que nous avons menés entre les résultats du recensement et d'autres sources d'informations sur la population guyanaise.

La comparaison des résultats du recensement avec le nombre d'enfants scolarisés d'après les sources rectorales fait état d'un surplus de 5 % d'enfants dans le recensement. Ce surplus n'est pas surprenant puisque certaines zones peuvent compter des enfants non scolarisés. Dans d'autres zones, le recensement affiche moins d'enfants que les sources rectorales. Cet écart peut s'expliquer par la scolarisation d'enfants non résidents sur le territoire français, tels que des enfants brésiliens, qui ne sont pas visés par le recensement de la population. Nous avons aussi observé un écart dans la zone de Kourou. Cependant, ce secteur a donné lieu à des difficultés de collecte assez marquées depuis deux ans.

Comme sur les autres territoires, nous examinons en Guyane la cohérence entre les données du recensement et celles de l'état civil. Nous comparons toujours les évolutions de la population avec les évolutions des naissances et des décès, tout en sachant qu'il faut aussi tenir compte des flux migratoires. Nous trouvons en Guyane une parfaite cohérence entre les données du recensement et celles de l'état civil.

De plus, nous avons identifié deux types de zones associées à des difficultés particulières pour la mise en œuvre de notre protocole de recensement, à savoir les zones non accessibles par la route et éloignées, ainsi que les zones d'habitat informel (bidonvilles). Nous avons déjà élaboré une procédure spécifique pour les zones d'accès difficile, dites « zones d'écart » dans notre protocole. Contrairement aux autres secteurs, nous réalisons en une seule fois l'identification des logements et le recensement des ménages, pour éviter deux déplacements.

En revanche, notre protocole actuel pose des difficultés pour le recensement des zones d'habitat informel. En effet, dans ces zones, le bâti évolue rapidement et peut changer entre l'étape de cartographie des logements à recenser et l'étape de recensement. Aussi, il est difficile de repérer les logements dans ces zones. Lorsque nous tirons au sort des logements dans ces zones, il est difficile de préciser leurs localisations aux agents recenseurs. L'équipe locale de l'Insee avait procédé à des adaptations sur quelques territoires guyanais, hors protocole. Nous avons donc décidé cette année de formaliser ces adaptations.

Pour chaque enquête de recensement, des échanges bilatéraux se tiennent entre le service territorial de l'Insee et les communes, pour identifier avec elles les zones d'habitat informel. Cette année, nous avons effectué une collecte exhaustive sur ces zones, sans relever le taux de sondage de 40 % associé aux grandes communes. Ces collectes exhaustives se sont donc opérées au détriment d'autres zones de ces grandes communes. Pour autant, nous avons vérifié auparavant que le biais généré resterait acceptable. En effet, ces zones d'habitat informel restent peu nombreuses. De plus, cette façon de procéder n'est que transitoire. À partir de l'année prochaine, les zones de recensement informel seront encore recensées exhaustivement, mais de manière totalement isolée. Le recensement de ces zones n'influera donc plus sur le taux de sondage de 40 % du reste des grandes communes concernées.

François GUILLAUMAT-TAILLIET, Secrétaire général adjoint du Cnis

Pourriez-vous apporter des précisions sur l'effet de ces recensements exhaustifs sur le taux de sondage des grandes communes, dans le recensement de cette année ?

Muriel BARLET

Au total, dans les grandes communes, nous recensons 40 % des logements sur cinq ans. La bascule des zones d'habitat informel en collecte exhaustive réduit donc légèrement ce taux de sondage dans le reste des zones des communes concernées. Pour autant, dans la méthode usuelle du recensement, nous recensons toujours exhaustivement certaines adresses, comme les grandes adresses ou les constructions neuves. De ce fait, le taux de sondage de 40 % n'est jamais appliqué de manière totalement uniforme. Nous proposons toutefois d'isoler le recensement des zones d'habitat informel, tout en maintenant un taux de

sondage de 40 % sur le reste des grandes communes concernées. Pour autant, ce choix augmentera la charge de collecte. Ces grandes communes devront donc employer davantage d'agents recenseurs. Nous avons été clairs sur ce point et la collectivité territoriale de Guyane s'est engagée à soutenir les communes concernées.

Enfin, les résultats du recensement de Guyane sont moins bons qu'en métropole. Le taux de réponse par internet y est très bas, comme dans tous les départements d'outre-mer. Nous travaillerons spécifiquement sur cet aspect l'année prochaine. Pour augmenter ce taux, nous développons un questionnaire fondé sur le *responsive design*, mieux adapté aux smartphones. En effet, les taux d'équipement en ordinateurs sont très bas dans ces départements. Nous espérons pouvoir vous présenter ce questionnaire lors de la prochaine séance de la Cnerp.

De plus, le taux de non-réponse est élevé en Guyane. Ils sont particulièrement élevés cette année dans les petites communes de ce département. L'an dernier, les petites communes guyanaises avaient enregistré peu de non-réponses. Nous avons suivi cette situation de très près. L'Insee avait alerté les maires concernés. Un appui de la préfecture et de la Direction générale des outre-mer (DGOM) a permis de finir la collecte avec des taux acceptables. Je les remercie.

3. Expérimentation menée dans le cadre de la loi Pacte – recours aux facteurs comme agents recenseurs

Dans le cadre de la loi Pacte, nous menons une expérimentation dite « expérimentation La Poste ». La loi Pacte permet aux communes de confier la mission d'agent recenseur à une entreprise prestataire. Cette fonction ne pouvait auparavant être exercée que par des agents communaux. Cette expérimentation en est à sa deuxième année. Elle doit durer trois ans. Nous devons réfléchir dès maintenant à sa généralisation.

Dans le cadre de cette expérimentation, les entreprises prestataires peuvent candidater auprès de l'Insee jusqu'au 30 avril de l'année qui précède le recensement. Ces entreprises ont donc déjà candidaté pour le recensement de 2024. L'Insee passe une convention avec les entreprises prestataires. Puis, les communes candidatent à l'expérimentation avant l'été. Un décret est ensuite diffusé durant l'été, pour fixer la liste des communes participantes. Avant le 31 octobre, les communes concernées doivent avoir signé un contrat avec l'entreprise prestataire. Le prestataire est ensuite responsable de ses agents recenseurs.

Seul le groupe La Poste a candidaté pour les recensements de 2022 et de 2023. Ce groupe est aussi le seul à avoir candidaté pour le recensement de 2024. L'an dernier, 20 communes ont souhaité participer à l'expérimentation, et 48 cette année. Finalement, 18 communes ont participé à l'expérimentation en 2022, et 39 en 2023, dont 28 grandes communes. Les 13 grandes communes qui ont participé à l'expérimentation en 2022 l'ont toutes reconduite en 2023. De plus, cette année, nous avons pu tester cette expérimentation dans un département d'outre-mer, à savoir la Réunion, et dans un établissement public de coopération intercommunal (EPCI).

Globalement, le bilan de cette expérimentation a été très positif. Elle a fait l'objet de remontées favorables d'ordre quantitatif ou qualitatif. Ce bilan est positif pour les équipes de l'Insee et de La Poste. Ce bilan est aussi positif pour les communes, comme le montre la reconduction de l'expérimentation en 2023 dans les 13 grandes communes qui y avaient participé en 2022.

Nous constatons un avancement plus rapide au sein des communes concernées, par rapport à l'avancement du recensement précédent. Pour autant, il faut noter que les communes candidates sont généralement sujettes à des difficultés de recrutement d'agents recenseurs. De plus, nous observons souvent des améliorations dans le taux de non-réponses. Néanmoins, nous relevons un point de vigilance sur le taux de réponse par internet, qui n'affiche pas toujours d'amélioration. Ce constat n'est toutefois pas catastrophique. Nous avons fait remonter ce point à plusieurs reprises à nos interlocuteurs de La Poste.

Nous réfléchissons dès à présent à la généralisation du dispositif, car cette généralisation demande une modification législative antérieure au recensement de 2025. L'expérimentation s'achève en effet au recensement de 2024. Nous devons donc nous préparer dès maintenant, notamment en identifiant un vecteur législatif. Avant cette date, conformément à la loi Pacte, l'Insee devra remettre un rapport au président de la Cnerp. Nous espérons pouvoir le lui remettre avant la fin du mois. Le temps manquait pour finaliser avant cette séance un rapport qui comprendrait l'ensemble des résultats quantitatifs de collecte des communes de l'expérimentation. Après la remise de ce rapport, le Cnis doit donner un avis sur l'opportunité

de la généralisation du dispositif. Je me permets donc de demander au président de la Cnerp de préciser la manière dont il envisage de consulter les membres de la Commission sur cette généralisation.

Éric KERROUCHE

Cette consultation doit être la plus large possible, pour servir au mieux. Nous pouvons proposer à chaque membre de la Cnerp de réagir sur cette possibilité de généralisation du dispositif. Il reste à déterminer l'échéance avant laquelle nous ferions parvenir nos réponses.

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Pour pouvoir saisir le Bureau du Cnis, qui se réunit le 21 juin, il faudrait recevoir toutes vos réponses au plus tard le 15 juin. Si la Cnerp reçoit le rapport de l'Insee autour du 1^{er} juin, elle pourrait se donner une quinzaine de jours pour fournir son retour. Le dispositif est présenté à la Cnerp aujourd'hui. Le rapport vient seulement compléter cette présentation. Il ne devrait pas apporter d'éléments fondamentalement nouveaux. Nous pouvons donc récolter les retours des membres de la Cnerp par envois de mails. Il s'agirait d'une consultation électronique. Avec l'accord du président, nous pourrions envoyer ce rapport aux membres de la Cnerp et leur demander de réagir dans les dix à quinze jours qui suivraient sa réception.

Éric KERROUCHE

Je pense que cette forme de consultation serait la plus simple, si elle convient à tous.

Vincent CHAUVET, Maire d'Autun, Association des petites villes de France (APVF)

Bonjour à tous. Ma commune a participé à cette expérimentation en 2022 et en 2023. Nous avons choisi de recourir à La Poste essentiellement parce que nous peinions à recruter des agents recenseurs. Les difficultés de recrutement touchent d'ailleurs l'ensemble de la fonction publique territoriale. Ces difficultés concernent notamment les contrats précaires. Ces contrats, quoique précaires, exigent toutefois de la ponctualité et du sérieux. Ils demandent aussi de savoir lire, écrire et compter.

Les postiers remplissent toutes les conditions nécessaires pour exercer des missions d'agents recenseurs. De plus, ils sont reconnus par les habitants et ils sont sérieux. Je pense même que certains facteurs sont assermentés. La Poste, qui est maintenant une société anonyme (SA), est un opérateur avec lequel nous travaillons au quotidien sur différents sujets.

Nous avons fait remonter des pistes d'amélioration dans le cadre de notre dialogue avec La Poste. L'Insee pourrait intégrer dans son rapport les retours écrits des 38 communes qui ont participé à l'expérimentation. Nous avons notamment observé que les facteurs ne sont pas nécessairement affectés au recensement sur leurs secteurs de distribution, ou sur leurs communes de rattachement. Ce fait réduit la pertinence et l'efficacité du dispositif. Pour autant, nous comprenons que La Poste doit aussi continuer à gérer ses distributions de courriers et de colis parallèlement. Nous pourrions toutefois tenter de faire coller les affectations au recensement avec les secteurs de distribution.

De plus, j'ai constaté que les agents recenseurs de La Poste trouvaient une vraie satisfaction dans leurs missions. Ils fournissaient un bon retour sur leurs missions *a posteriori*, même s'ils ne les remplissaient pas sur la base du volontariat. Certains facteurs voyaient leur affectation au recensement comme une forme de punition ou de déclassement. Ils peuvent percevoir la mission d'agent recenseur comme moins noble que leur métier d'origine. Il faut donc valoriser cette fonction, pour inciter les facteurs à l'endosser.

Le fait que la fonction d'agent recenseur n'était pas associée à un surplus de rémunération pour les facteurs m'a beaucoup surpris. Il est tout de même demandé aux facteurs de changer de métier. Au niveau de la ville d'Autun, nous étions favorables à l'introduction d'une prime, au moins symbolique, de quelques dizaines ou centaines d'euros. Il s'agirait de motiver les facteurs dans leur fonction nouvelle et spéciale. D'ailleurs, le recours à ces facteurs a coûté bien plus cher aux communes que la mobilisation d'agents communaux ou qu'un recrutement de contractuels. La Poste, ayant été la seule à répondre à l'appel d'offres de l'Insee, se trouve en situation de monopole. À mon avis, La Poste reçoit bien plus que le montant qui suffirait à couvrir ses coûts salariaux. Il paraît important que ce montant puisse en partie rejaillir sur les facteurs. Nous pourrions rendre ces primes obligatoires. Ces primes pourraient être attribuées en fonction des taux de non-réponse. Elles pourraient aussi dépendre du taux de réponse par internet, qu'il reste apparemment à

améliorer. Ces primes pourraient encore être tout simplement attribuées pour récompenser le fait de remplir une nouvelle mission de service public, au profit des communes.

Je vous transmets ainsi le retour de la ville d'Autun, sans chercher à influencer les membres de la Cnerp. Je pense que les communes et l'Insee auraient fortement intérêt à généraliser cette expérimentation. Les maires pourront décider de leur côté s'ils préfèrent mobiliser des ressources internes, s'ils souhaitent recruter, notamment pour créer de l'emploi social, ou bien s'ils souhaitent opter pour cette collaboration avec La Poste.

Éric KERROUCHE

Nous considérons que la forme de la procédure de consultation de la Cnerp est validée. Je remercie le maire d'Autun pour son témoignage.

Marion SELZ, Société française de statistique

Il serait bon de savoir si d'autres partenaires potentiels que La Poste se sont présentés à vous, ou si vous avez cherché à contacter d'autres sociétés. La Poste restera-t-elle le seul prestataire mobilisé pour fournir des agents recenseurs ?

Muriel BARLET

Nous n'avons pas reçu la candidature d'autres entreprises. L'Insee n'a pas engagé de démarche pour approcher d'autres entreprises. Néanmoins, la loi qui définirait la généralisation de l'expérimentation laissera le champ ouvert à tout prestataire qui se porterait candidat.

Marion SELZ

Quelles sont les entreprises auxquelles vous pourriez recourir ?

Muriel BARLET

Il n'est pas évident de trouver une entreprise qui puisse couvrir tout le territoire national.

Vincent CHAUVET

L'Insee donnera-t-il des agréments nationaux pour ces prestations ?

Muriel BARLET

Ces agréments seront effectivement nationaux.

Vincent CHAUVET

Serait-il possible de décliner ces agréments au niveau local ou départemental ? Des entreprises de distribution d'eau comme Véolia ou Suez, ou encore des entreprises de distribution d'électricité comme Enedis pourraient être intéressées par cette prestation du recensement. Ces entreprises connaissent bien les adresses et interviennent sur le terrain. Elles me font parfois des retours de manière informelle sur des bâtiments insalubres. Ces entreprises collaborent déjà avec les collectivités au quotidien.

Muriel BARLET

Pour l'instant, nous n'avons pas réfléchi à cette question. En effet, nous n'avons pas reçu la candidature d'autres entreprises. Les entreprises intéressées signent ensuite une convention avec l'Insee. Le cadre réglementaire n'impose pas de contrainte particulière au dépôt des candidatures. Il est imaginable d'ouvrir cette prestation à un plus grand nombre d'acteurs.

Vincent CHAUVET

Ces agréments resteront-ils toujours donnés sur une base nationale ? Des agréments régionaux ou départementaux permettraient à certains acteurs assez implantés localement de candidater. Ces acteurs travaillent parfois avec les départements ou d'autres collectivités. Par exemple, les associations d'aide à domicile agréées par les conseils départementaux pourraient réaliser cette prestation. En tant qu'élu local, je serais plutôt favorable à la décentralisation de cette prestation. Des agréments pourraient être donnés à une échelle infranationale, notamment au niveau départemental.

Christophe RENO, Chef du Bureau de la statistique et du système d'information outre-mer (BSSIOM) au sein de la Direction générale des outre-mer (DGOM)

Sur le plan législatif, intégrerez-vous les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie dans ces marchés nationaux dès le premier vecteur législatif, ou bien pensez-vous avancer progressivement pour tenir compte des spécificités des outre-mer ?

Muriel BARLET

Pour l'instant, nous envisageons d'introduire de nouvelles dispositions dans l'article 156-VIII de la loi n° 2022-276 du 27 février 2022 relative à la démocratie de proximité, qui régit la métropole, les départements d'outre-mer, ainsi que les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française, les agents recenseurs sont recrutés par les instituts statistiques locaux et non par les communes.

Christophe RENO

Je vous remercie pour cette précision, qui permettra à la Direction générale des outre-mer de donner un avis favorable à la généralisation de ce dispositif.

Marie-Hélène BOULIDARD, Experte démographe

Si j'ai bien compris, d'un point de vue réglementaire, il n'est pas prévu de donner des agréments à des associations ou à des partenaires locaux.

Muriel BARLET

Je ne pense pas que la généralisation du dispositif limiterait le champ des prestataires possibles. Le choix d'agréments nationaux ou régionaux relève simplement d'une question organisationnelle propre à l'Insee. Nous pourrions aussi bien opter pour des conventions signées par la Direction générale de l'Insee, ou bien pour des conventions signées par les directions régionales. Au besoin, nous pourrions nous adapter rapidement. Tout en restant en lien permanent avec nos équipes locales, nous pourrions tout à fait imaginer donner d'abord des agréments nationaux, avant de décentraliser ces agréments, une fois que le dispositif serait développé et que son processus serait rodé. En attendant, si un établissement régional de l'Insee a connaissance d'une entreprise qui souhaite se porter candidate, il nous en informerait immédiatement. À ma connaissance, nous n'avons à ce jour reçu aucune autre sollicitation que celle de La Poste. Il se peut que la publicité réalisée autour de cette expérimentation se soit avérée insuffisante. Pour autant, il s'agissait simplement d'une expérimentation. De plus, le protocole expérimental était un peu lourd. L'entreprise chargée de la prestation doit notamment réaliser des bilans pour nous aider à juger la pertinence du dispositif.

4. Enquête sur les coûts du recensement

L'enquête « dotation forfaitaire de recensement » porte sur les coûts supportés par les communes lors du recensement. Elle fait suite à une question écrite d'Éric Kerrouche et à la réponse qui lui a été adressée par le ministre de l'Économie et des Finances. Comme vous le savez, la dotation forfaitaire de recensement (DFR) dépend notamment du taux de réponse par internet.

Dans sa question, Éric Kerrouche s'inquiétait des conséquences de la forte augmentation du taux de réponse par internet constaté entre 2020 et 2023. Cette hausse, qui sera prise en compte lors du prochain recensement, touchera mécaniquement la dotation forfaitaire de recensement. Naturellement, le calcul de cette dotation se fonde aussi sur d'autres facteurs, tels que le nombre de logements, le nombre de

personnes à recenser, ou encore l'augmentation du point d'indice. Il faut noter que la population augmente globalement chaque année.

À la suite de cette question, le ministre de l'Économie et des Finances s'est engagé à confier à l'Insee une enquête pour apporter des éléments objectifs sur l'évolution de la dotation forfaitaire. Cet échange s'est déroulé entre la précédente séance de la Cnerp et cette séance. Ainsi, afin de ne pas attendre la prochaine enquête de recensement, nous avons mené cette enquête dès cette année.

Pour ce faire, nous avons repris et simplifié au maximum les questions d'une enquête similaire menée en 2006 auprès de 600 communes. Avant de finaliser nos questions, nous avons testé notre questionnaire auprès de deux ou trois maires, qui ont pu fournir leurs retours. Nous souhaitons nous assurer que notre questionnaire était compréhensible, mais aussi qu'il était possible d'y répondre.

Le questionnaire adressé aux communes en 2006 prenait la forme d'un classeur Excel. Comme ce format n'est pas très simple à manipuler, nous avons opté pour des questionnaires internet avec envoi d'une invitation par mail. Ne disposant pas d'une liste fiabilisée d'adresses mail des maires, nous avons mobilisé nos coordonnateurs communaux, qui ont transmis ces questionnaires aux maires ou à leurs directeurs généraux des services (DGS). Nous avons ensuite effectué des relances.

Je ne vous présenterai pas aujourd'hui les résultats de cette enquête, car il reste encore à réaliser des travaux de mise en cohérence sur les réponses. Le taux de réponse de cette enquête est plutôt satisfaisant, avec 54,5 % de réponses pour 8 000 communes contactées. Le taux de réponse de l'enquête de 2006 était meilleur, mais cette enquête portait sur un échantillon plus petit et il était plus aisé d'effectuer des relances ciblées.

Pour autant, ce taux de réponse est largement suffisant pour nous permettre d'exploiter les résultats de l'enquête et d'en tirer des conclusions crédibles. Aussi, notre échantillon n'est pas trop déformé par les disparités des non-réponses. Nous constatons seulement un peu moins de toutes petites communes répondantes. Nous avons aussi enregistré légèrement plus de réponses en Nouvelle-Aquitaine ou en Auvergne-Rhône-Alpes qu'en Île-de-France. Néanmoins, nous intégrerons certainement dans nos résultats des pondérations pour corriger ces petits écarts.

Nous envisageons de vous présenter nos résultats lors de la prochaine séance de la Cnerp. La Commission pourrait alors émettre des propositions d'évolutions réglementaires. Il faudra toutefois avoir en tête le fait que la dotation forfaitaire de recensement est définie dans le décret d'application du recensement de la population, soumis pour avis au Conseil d'État. Du temps est donc à prévoir pour mettre en œuvre de telles évolutions.

5. Diffusion des populations légales 2020

Chaque fin d'année, les populations légales sont arrêtées avec comme date de référence le 1^{er} janvier de l'année N-2. Nous avons donc diffusé fin 2022 les données de populations légales du 1^{er} janvier 2020 aux 34 955 communes. À la suite de cette diffusion, les directions régionales et la Direction générale de l'Insee ont reçu 200 demandes, dont 19 demandes adressées par courrier. Le nombre de ces retours rejoint celui des années précédentes. Comme le recensement de 2021 a été annulé, il y avait eu moins de demandes cette année là. L'essentiel des demandes provient des petites communes. Toutefois la majorité des communes sont petites.

Les questions reçues renvoient souvent au mode de calcul utilisé pour définir les populations légales. Cette méthode vous sera présentée par Sébastien Hallépée. Nous avons cherché à faire preuve de pédagogie dans nos réponses, notamment en diffusant un document explicatif. Nous pourrions tout à fait revoir ce document, qui vous a été transmis, en fonction de vos remarques. Nous envisageons aussi de produire des vidéos pédagogiques dans les prochaines années. Il s'agit d'expliquer le mieux possible la méthode de calcul que nous employons.

Une dizaine de demandes a été adressée à la Direction générale de l'Insee. Elles nous ont été transmises directement par les maires, via des sénateurs, ou bien via des courriers adressés par les maires aux ministres. Nous avons aussi reçu trois ou quatre questions écrites de parlementaires qui ne concernent pas des communes en particulier, mais la diffusion des populations légales en général. Vous trouverez ces questions écrites sur les sites du parlement.

Échanges

Éric KERROUCHE

Je vous remercie. Vous avez évoqué de nombreux points. Nous enregistrons une bonne progression du taux de réponse par internet à l'issue de la crise sanitaire. De plus, le taux de participation aux élections suit le taux de réponse du recensement : il est fort dans les petites communes et faible dans les grandes. Aussi, je pense que nous avons répondu aux attentes de la collectivité territoriale de Guyane. Cette collectivité avait notamment adressé des demandes spécifiques relatives à la population scolaire. Il faut remercier cette collectivité pour sa participation financière dans les recensements exhaustifs des zones d'habitat informel. Elle avait porté cette demande de recensements exhaustifs depuis longtemps. Force est de constater qu'il existe une volonté marquée de l'Insee de répondre aux demandes de cette collectivité.

Vincent CHAUVET

Les trois quarts des demandes adressées à l'Insee à la suite de la diffusion des populations légales proviennent de communes de moins de 10 000 habitants. Le quart de ces demandes émane donc des communes de plus de 10 000 habitants, qui représentent 3 % des communes. Ces grandes communes, surreprésentées dans ces retours, s'interrogent donc davantage sur le mode de calcul du recensement, à tort ou à raison. En tant que membre de l'association des petites villes de France (APVF), je constate que cette préoccupation est largement partagée dans notre strate de collectivités.

De plus, vous indiquez ne pas disposer de répertoire à jour des maires. Le répertoire national des élus (RNE), peut-être tenu par l'Insee, est actuellement diffusé sur internet en *open-data*. Ce répertoire pose une difficulté dans sa mise à jour, au gré des démissions d'élus et des élections partielles. Les préfectures sont censées tenir à jour ce répertoire. La qualité du répertoire est parfaite juste après les élections. Cependant, le contenu du RNE peut s'avérer surprenant à mi-mandat. Il faudrait probablement transmettre aux préfets une instruction sur la mise à jour de ce répertoire.

Par ailleurs, il serait bon de savoir si le nombre de résidences principales recensées par l'Insee renvoie aux résidences principales effectives, ou bien aux résidences principales fiscales. Nous nous inquiétons des effets de la déclaration obligatoire des résidences principales et secondaires que les propriétaires doivent réaliser d'ici à juin.

Il peut s'avérer plus avantageux de déclarer des résidences principales dans une commune où la taxe foncière est plus élevée et des résidences secondaires dans des communes où cette taxe est plus faible. Nous pourrions penser que les propriétaires suivraient cette logique. Or les strates des petites et moyennes villes sont associées aux taxes foncières les plus élevées, puisqu'elles doivent faire face à des charges de centralité. À l'inverse, les petites communes financent peu de services, tandis que les grandes villes peuvent mutualiser leurs services.

De la sorte, une population légale définie en fonction de la résidence fiscale pourrait la gonfler artificiellement dans certaines communes, ou bien être sous-estimée. Naturellement, les communes seraient toujours heureuses d'avoir des populations légales qui augmentent, d'autant plus qu'environ 30 % des départements perdent des habitants. La dépopulation est même très forte dans les petites villes qui constituent des pôles de centralités. Ces petites villes affichent un surcroît de décès par rapport aux naissances.

Bernard Kauffmann, Directeur régional de l'Insee en Bourgogne-Franche-Comté, sollicité par des élus soucieux de l'attractivité de leurs villes, a montré que l'exode urbain de la région parisienne vers la province, ou de Paris vers les couronnes parisiennes, renvoyait plus à un mythe qu'à une réalité. Il a aussi indiqué que l'Insee publierait probablement en juin une enquête ou une compilation de résultats qui objectiverait cette question d'exode urbain, sur la base des résultats du recensement de 2023 et des recensements précédents. Un résident d'Autun qui aurait vécu l'an dernier à Paris serait ainsi comptabilisé comme un exilé urbain parisien. Pourriez-vous apporter des précisions sur l'état d'avancement de ce travail ? Ce travail fera-t-il l'objet d'une communication en juin ?

Enfin, pourriez-vous nous donner des nouvelles sur l'avancement du projet de répertoire statistique des individus et des logements (Résil) ? Ce projet a fait l'objet d'une communication en anglais dans la newsletter du Cnis du 7 avril. Vous indiquiez qu'un décret devrait être proposé en 2023 pour le Résil, avec une effectivité du projet en 2025. Ce calendrier est-il encore valable ? Le projet du Résil tiendra-t-il compte

des déclarations des propriétaires sur leurs résidences principales et secondaires ? Ce répertoire devrait fiabiliser la correspondance entre les personnes et les logements, tout en fournissant des données mieux actualisées.

Dans leurs retours relatifs aux populations légales, les maires des communes de plus de 10 000 habitants ont certainement déploré le fait de ne pouvoir compter sur des données suffisamment actualisées. L'analyse de l'évolution de la population des communes ne peut être réalisée que sur la période 2014-2020, soit sur la précédente mandature municipale. De la sorte, en ce mi-mandat, nous pouvons lire dans la presse des titres du type « La ville en perte de vitesse », qui s'appuient sur le constat d'une diminution de la population survenue lors de la précédente mandature. Ce point pose un problème d'ordre démocratique. J'espère que ce problème sera résolu grâce au projet du Résil.

Muriel BARLET

Tout d'abord, la question des dates de référence des populations légales sera abordée lors du point suivant de l'ordre du jour.

De plus, des directions régionales de l'Insee utilisent les données du RNE, mais pour ce faire, elles sont contraintes de les mettre à jour manuellement. Si nous souhaitons toucher tous les maires, nous pouvons mobiliser nos coordonnateurs communaux. Nous transmettons aujourd'hui tous nos documents par courrier aux maires. Cependant, nous cherchons à réduire notre volume de courrier pour des motifs environnementaux. Il nous importe donc de disposer des adresses mail fiabilisées des maires. Le RNE n'est toutefois pas géré par l'Insee.

La notion de résidence principale, au sens du recensement, diffère de la notion de résidence principale fiscale. Comme toute enquête statistique, le recensement renvoie à des concepts. Les champs des données administratives peuvent évoluer, tandis que les concepts restent stables. Or la mesure statistique ne doit pas changer. La définition statistique de la résidence principale renvoie à des définitions internationales. Il s'agit de la résidence usuelle, où les individus passent la majeure partie de l'année. Les agents recenseurs sont formés pour déterminer cette résidence en posant des questions indirectes. Dans les réponses par internet, l'application guide les répondants en leur proposant un certain nombre de questions de type : « Vous avez déclaré que vous vivez dans un lieu donné, mais vivez-vous ailleurs ? » ; « Pour quelle raison vivez-vous ailleurs et durant combien de temps ? ». Nous déterminons ainsi à partir de ces différentes questions la résidence principale des enquêtés. Dans ce cadre, nous devons tenir compte de certaines subtilités. Par exemple, la résidence principale des mineurs en internat doit être celle de leurs parents.

Nous utilisons les données du service en ligne Gérer mes biens immobiliers (GMBI), ou, plus généralement, des données fiscales. Toutefois, ces données ne servent pas à identifier des résidences principales dans le recensement. Pour de nombreuses raisons d'optimisation, ces données ne sont pas stables dans le temps. Pour autant, elles nous permettent de calculer le nombre de logements des communes. De cette façon, nous comparons les données fiscales avec les données des répertoires d'immeubles localisés (RIL) des grandes communes. Nos équipes signalent aux communes d'éventuels écarts, pour obtenir un RIL plus précis. De cette façon, nous pouvons effectuer des actions de terrain plus pertinentes.

Dans le cadre du projet Résil, nous utiliserons effectivement des données de GMBI pour repérer les liens entre les individus et les logements. Actuellement, nous menons énormément de travaux pour trouver de nouvelles données qui remplaceraient la source de la taxe d'habitation. Ces données doivent être suffisamment fiables pour être utilisées.

Par ailleurs, la publication de juin que vous évoquez portera bien sur les mobilités résidentielles. Habituellement, notre publication liée au recensement se fonde sur un recensement complet, qui comprend cinq années d'enquête. Comme nous nous intéressons à la situation de ces mobilités en 2022, nous utiliserons seulement l'enquête de 2022. Par conséquent, nous ne pourrions pas publier de résultats locaux en la matière. Nos résultats pourront concerner des types de territoire, ou des types de communes. Nous pourrions par exemple comparer le nombre d'emménagements vers les territoires ruraux, et celui à destination des petites aires urbaines.

Le décret du projet Résil est en cours d'examen au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il n'a pas encore été soumis à l'avis du Conseil d'État, mais il le sera prochainement. Ce projet doit arriver à son terme en 2025. La détermination du contenu de ce répertoire reste à affiner. Nous savons que certaines populations sont particulièrement difficiles à repérer par le biais de données

administratives, surtout en France, où nous ne tenons pas de registres administratifs des populations. En particulier, nous nous interrogeons sur les sans-abris, sur les étudiants dont la résidence principale est difficilement localisable, ou encore sur les résidents de communes transfrontalières. Ces derniers peuvent résider en France et travailler à l'étranger. Comme ces personnes peuvent bénéficier d'une protection sociale à l'étranger, les données administratives françaises qui les concernent peuvent s'avérer trop peu fournies pour nous permettre de déduire le caractère principal de leurs résidences. Indépendamment de ces nombreuses questions qui se présentent à nous, nous comptons bien mobiliser les données Résil dès lors qu'elles nous permettraient d'améliorer nos méthodes de recensement.

Daniel FARGEOT, Maire d'Andilly, Union des maires du Val-d'Oise

Aujourd'hui, il semble tout de même simple de croiser les données du recensement avec les données du prélèvement à la source (PAS) et avec des données sociales (données des allocations familiales, ou d'autres aides ...).

Muriel BARLET

Il n'est pas très simple de comparer ces données, pour diverses raisons. D'une part, nous devons respecter un cadre juridique. Les travaux du groupe de concertation Résil ont bien montré que la question de la protection des données individuelles restait sensible dans notre société. Nous devons tenir compte de l'acceptabilité du projet Résil. D'autre part, les appariements de données mobilisent des identifiants communs. Cependant, la qualité de ces identifiants n'est pas toujours bonne dans les fichiers. Par exemple, des femmes peuvent être désignées uniquement par leur nom marital. Nous pouvons aussi rencontrer des fautes d'orthographe. De ce fait, il n'est pas si facile de déterminer si des écarts sont dus à des échecs d'appariements, ou à des fichiers incomplets. De plus, nous sommes confrontés au problème de la localisation des résidences principales. La manière dont une personne est localisée dans des données administratives répond à une logique qui peut différer de celle de la vie réelle. En particulier, les étudiants résident souvent fiscalement chez leurs parents, tout en vivant ailleurs. Aussi, les données fiscales peuvent être associées à des déclarations de résidences biaisées par des motifs d'optimisation. L'appariement de ces données n'est pas simple. Il nous faut aussi établir des règles pour déterminer avec le plus de fiabilité possible les résidences principales. Ces aspects font l'objet de travaux dans le cadre du programme Résil, qui s'étend sur plusieurs années. Devant ces défis, nous ne pouvons pas encore connaître la forme finale que prendra le Résil.

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Je précise que le Cnis a formé le groupe de concertation autour de la question des appariements et surtout autour du programme Résil. Ce groupe intégrait un public bien plus large que celui des statisticiens. Il comprenait notamment des spécialistes de liberté individuelle, de protection des données informatiques, ou encore des juristes. Le groupe de concertation a pu être informé de la teneur et des limites du projet Résil. Ses membres ont pu poser toutes les questions qu'ils souhaitaient. L'Insee s'est efforcé d'y répondre. Ces questions ont aussi alimenté la réflexion de l'Insee et guidé sa manière de présenter le projet. Les travaux de ce groupe ont donné lieu à la rédaction d'un rapport du Cnis, paru en novembre 2022 (<https://www.cnis.fr/instances/groupe-de-travail-repertoire-statistique-des-individus-et-des-logements-resil/>). Le document en anglais cité par Vincent Chauvet est en fait une traduction synthétique de ce rapport, destinée aux statisticiens étrangers qui réfléchissent également à des questions similaires.

Vincent CHAUVET

Je note que ce document précise la composition du groupe de concertation et mentionne les personnes auditionnées. Or aucun nom d'élus locaux n'y apparaît. Pourtant, les élus locaux peuvent avoir des idées sur ce sujet. Il serait intéressant que moi ou d'autres représentants d'associations de maires puissions être auditionnés. Vous pourriez auditionner des maires de différentes strates de collectivités, mais aussi des maires de communes frontalières. Ces élus locaux pourraient offrir un éclairage autour de ce projet qui est très attendu. Ce projet apportera une vraie valeur ajoutée et répondra à un certain nombre de questions que se posent couramment les élus locaux.

Daniel FARGEOT

Je pense que la consultation d'élus locaux aiderait effectivement à faire avancer ce projet. Les appariements de données du Résil nous aideraient à avancer plus vite. Je comprends que le règlement général sur la

protection des données (RGPD) et les libertés entrent en ligne de compte. Pour autant, nous sommes tous associés à des bases de données, notamment au travers du PAS, ou au travers des données sociales. Il serait bon que Bercy puisse transmettre ces données à l'Insee, de manière sécurisée et en protégeant leur confidentialité. Nous avons des moyens pour avancer. Il nous faut peut-être tenter de lever les différentes barrières existantes.

Éric KERROUCHE

Je rappelle qu'il existe différentes difficultés juridiques et des recommandations de la CNIL que nous ne pouvons pas ignorer.

Marion SELZ

J'ai beaucoup d'amis retraités qui passent un temps équivalent dans deux résidences. Comment traitez-vous ce cas dans la détermination des résidences principales lors du recensement ?

Muriel BARLET

Les agents recenseurs demandent aux enquêtés de se positionner sur la résidence où ils passent le plus de temps. Par ailleurs, je précise que l'Insee est bien destinataire des données fiscales et sociales. Chaque année, nous les utilisons largement dans le calcul des populations légales.

II. RAPPEL DE LA MÉTHODE ACTUELLE DE CALCUL DES POPULATIONS LÉGALES ET PRÉSENTATION DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES POUR AVANCER LA DATE DE PUBLICATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION

Sébastien HALLEPEE

Comme l'indiquait Muriel Barlet, nous cherchons à faire évoluer le calendrier de publication des populations légales. Je commencerai par rappeler le contexte de la demande d'évolution de la méthode de calcul des populations légales. Puis, je préciserai les évolutions que nous envisageons pour le calcul des populations légales des communes de moins de 10 000 habitants, et de plus de 10 000 habitants. Nous envisageons d'employer des méthodes légèrement différentes pour ces deux types de communes. Ensuite, nous nous intéresserons aux impacts de ces évolutions sur les résultats statistiques, dans la mesure où le recensement ne sert pas seulement à diffuser les populations légales, mais aussi à produire un ensemble d'indicateurs tirés de la feuille de logement et du bulletin individuel. Enfin, nous ferons un bilan sur le positionnement de l'Insee sur ces propositions d'évolutions.

1. Contexte de la demande d'évolution de la méthode de calcul des populations légales

Le Directeur général de l'Insee a reçu une saisine d'Éric Kerrouche, qui relayait des demandes d'élus qui cherchaient à obtenir des populations légales plus à jour. Depuis longtemps, un certain nombre d'acteurs locaux déplorent un décalage important entre la date de référence et la date de publication des populations légales. En particulier, les communes en forte croissance regrettent le décalage de trois ans qui sépare la réalité du terrain et les populations légales publiées. En effet, les dépenses de ces communes répondent à des besoins qui ont évolué en trois ans.

Daniel FARGEOT

Ce décalage impacte fortement les communes en forte croissance dans le cadre du calcul de leurs subventions et de leurs dotations. Il faut absolument réduire ce décalage conséquent. Compte tenu des informations qui me sont parvenues, je pense que la réduction de ce décalage est en bonne voie.

Sébastien HALLEPEE

Cette demande avait déjà été examinée lors de deux séances de la Cnerp, en 2012 et en 2017. Nous avançons progressivement. De plus, comme l'indiquait Muriel Barlet, un certain nombre de communes pose des questions de compréhension sur les populations légales, et notamment les plus petites communes. Ces demandes sont formulées en particulier par les petites communes qui viennent d'être recensées. Ces dernières ne comprennent pas forcément le fait que leurs populations légales ne soient pas celles qui viennent d'être établies dans leurs recensements, d'autant plus que ces deux populations peuvent différer. Il faudrait donc opérer une communication autour de cette question. Un certain nombre d'élus ont déposé des amendements au projet de loi de finances (PLF) de 2023 pour obtenir une diffusion de populations légales plus à jour.

Parallèlement, Eurostat élabore un projet de règlement qui devrait réduire les délais de publication des résultats de population et augmenter leur fréquence de publication. Cette disposition s'appliquerait aussi à d'autres résultats statistiques basés sur des données démographiques.

Nous nous interrogeons donc sur l'évolution de la diffusion des populations légales depuis quelques années. Pour rappel, nous avons déjà proposé des travaux sur des estimations provisoires de populations, présentés lors d'une séance de la Cnerp de 2017. À cette occasion, nous avons indiqué que les résultats des estimations provisoires étaient d'une qualité suffisante pour permettre un usage statistique. Toutefois, nous avons aussi précisé que ces estimations ne permettaient pas encore de définir des populations légales, nos méthodes étant alors encore insuffisamment mûres. Pour cette raison, nous avons notamment rencontré un point de blocage : l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement (DGF) étant figée, nos estimations auraient favorisé les communes en forte croissance démographique au détriment de communes à la croissance démographique plus lente. C'est pourquoi nous avons maintenu notre méthode actuelle.

Pour répondre à une demande d'Eurostat, dans le cadre du *population and housing census* de 2021, nous avons fourni des estimations de populations plus récentes que les populations légales, au niveau de carreaux d'un kilomètre.

De plus, dans le recensement de la population (RP) de 2019, nous avons produit des populations légales sans disposer de l'enquête annuelle de recensement (EAR) de 2021. Toutes les informations qui ont servi à la publication du RP de 2019 étaient disponibles dès 2020. Nous aurions pu théoriquement avancer d'un an sa publication.

Ainsi, nous avons apporté des perfectionnements aux méthodes d'estimation présentées à la Cnerp en 2017. Ces perfectionnements étaient nécessaires. En effet, des estimations provisoires qui s'inscrivent dans une finalité statistique diffèrent d'estimations employées pour définir des populations légales. Ces dernières sont notamment utilisées pour calculer la DGF.

2. Estimations de populations légales pour les communes de moins de 10 000 habitants

Imaginons que nous sommes en 2019. Prenons une commune qui doit se faire recenser en 2020. La plus récente collecte dont cette commune dispose date de 2015. La population légale de 2019 renvoie à la population recensée au 1^{er} janvier 2017. Pour trouver la population de cette commune au 1^{er} janvier 2017, nous devons donc faire vieillir la donnée de population de 2015. Pour ce faire, nous opérons une extrapolation, qui se fonde sur l'évolution du nombre de logements à partir des sources fiscales. Le nombre de logements ne renvoie pas à des biais relatifs aux optimisations fiscales. En somme, nous tenons compte des nouvelles constructions. Cette extrapolation tient aussi compte de la tendance globale de l'évolution de la taille des ménages. Nous réalisons ainsi un prolongement de tendance. Même si une tendance passée ne se reproduit pas nécessairement, les tendances s'avèrent assez précises, puisque l'évolution de la taille des ménages s'inscrit dans des processus relativement durables qui ne sont pas ponctués par des chocs importants. Il faut noter que pour les départements d'outre-mer, nous n'utilisons pas les données fiscales dans cette extrapolation, car nous estimons que ces données fiscales n'ont pas une qualité suffisante. Dans ces départements, nous nous fondons donc uniquement sur des prolongements de tendance, tant pour l'évolution des logements que pour l'évolution de la taille des ménages.

Imaginons maintenant que nous sommes en 2020. La commune en question a pu être recensée. Toutefois, par égalité de traitement entre les communes, les populations légales seront diffusées avec une date de référence au 1^{er} janvier 2018. La population de cette commune obtenue dans l'EAR de 2020 ne sera utilisée pour définir la population légale que deux ans plus tard.

Vincent CHAUVET

Vous n'utilisez donc pas les données de la collecte de 2020 ou de 2019 pour définir la population légale diffusée en 2020. Vous utilisez ces données les années suivantes.

Sébastien HALLEPEE

Effectivement, nous n'utilisons pas directement ces données. En fait, nous réalisons une interpolation. Graphiquement, nous traçons simplement une ligne droite entre les données connues pour en déduire les données de l'année de référence des populations légales.

En résumé, les communes de moins de 10 000 habitants se répartissent en cinq groupes, selon l'année de leur précédente collecte. Si la précédente collecte s'est déroulée avant l'année de référence des populations légales, nous déterminons la population légale à partir d'extrapolations, à l'aide de données fiscales et de prolongements de tendances. Si la précédente collecte s'est déroulée après l'année de référence des populations légales, nous procédons à une interpolation. 40 % des communes sont concernées par ces interpolations.

Vincent CHAUVET

Comment ces cinq groupes de communes sont-ils répartis sur le territoire ? De plus en plus de dotations sont aujourd'hui attribuées au niveau intercommunal. Les intercommunalités se répartissent aussi les charges de centralité. Si des EPCI comprennent une majorité de communes qui ont été recensées simultanément, ces EPCI disposeront durant très longtemps de résultats provisoires.

Sébastien HALLEPEE

Le tirage des communes a été opéré sur une base régionale, qui tient compte du poids des départements. Le tirage ne tient pas compte des EPCI. Des déséquilibres peuvent donc effectivement survenir dans le recensement des communes d'un même EPCI. Le tirage est toutefois aléatoire au niveau des départements. Si le hasard fait bien les choses, un EPCI devrait comprendre des communes de différents groupes de rotation.

Vincent CHAUVET

Est-il prévu de revoir la répartition des cinq groupes de rotation pour mieux tenir compte des biais locaux ? Nous pourrions tenir compte des EPCI, pour éviter d'aboutir à des biais trop longs entre la ville-centre de l'EPCI, qui a souvent plus de 10 000 habitants et qui est recensée tous les ans, et ses autres communes, souvent rurales.

Sébastien HALLEPEE

Nous ne prévoyons pas de revoir le tirage des groupes de rotation. Toutefois, les extrapolations et les interpolations doivent permettre d'obtenir des données qui soient le plus proches possible de la réalité. De plus, la population légale se fonde sur une même date de référence pour toutes les communes. Même si la répartition des groupes de rotation n'est pas équitable dans un EPCI, chaque EPCI bénéficie normalement d'une qualité d'estimation équivalente.

Imaginons de nouveau que nous sommes en 2019, mais que nous souhaitons cette fois-ci diffuser une population légale dont l'année de référence ne serait plus 2017 mais 2018. Pour une commune qui n'a pas réalisé sa collecte de 2020, nous devons tirer parti des données fiscales et des prolongements de tendances sur un an de plus. Nous perdons alors un peu de précision, mais nous pouvons tout de même réaliser cette opération.

Vincent CHAUVET

En 2019, vous pourriez tout aussi bien utiliser les données de 2019.

Sébastien HALLEPEE

Imaginons que nous sommes en 2020. Nous disposons alors des données de la collecte de 2020. Pour estimer la population de 2019, nous procédons à une interpolation plus courte. Trois groupes de rotation sur cinq font l'objet d'extrapolations basées sur des sources fiscales et des prolongements de tendances, tandis que seul un groupe fait l'objet d'une interpolation fondée sur la collecte ultérieure. L'extrapolation s'opère potentiellement sur trois ans.

Par ailleurs, nous pourrions chercher à obtenir des populations légales en 2020 sur la base de l'année de référence de 2020. Pour ce faire, nous devons réaliser une quatrième année d'extrapolation pour un des groupes de rotation. Néanmoins, pour cette quatrième année d'extrapolation, nous ne disposons pas encore des données fiscales expertisées au niveau communal. Nous pouvons donc opérer cette extrapolation sur trois années, avant de changer de méthode pour la quatrième année. Pour cette quatrième année, nous pouvons effectuer des prolongations de tendances pour les nouvelles constructions de logements. Néanmoins, cette méthode ne tient pas compte d'un potentiel essor soudain de nouvelles constructions.

Cette extrapolation sur quatre ans expose davantage à des surestimations ou à des sous-estimations de populations. De la sorte, une commune pourrait bénéficier durant quatre ans de dotations fondées sur des populations surestimées, avant de voir son budget grevé après son recensement.

Vincent CHAUVET

Quand les données fiscales vous sont-elles communiquées ?

Sébastien HALLEPEE

Les données fiscales nous sont communiquées à la fin de l'année qu'elles concernent. Toutefois, ces données doivent faire l'objet de nombreux traitements pour être exploitables au niveau communal. Elles ne sont donc pas exploitables dès début décembre.

Vincent CHAUVET

Les déclarations des impôts sur le revenu sont en cours. Elles ont commencé dès le premier semestre.

Sébastien HALLEPEE

Ces déclarations portent sur l'année précédente. De plus, l'administration fiscale ne nous transmet pas immédiatement ses données. Ces données doivent être intégrées dans son système d'information et font aussi l'objet d'un certain nombre d'allers-retours entre l'administration fiscale et les contribuables. Nous ne recevons les données fiscales qu'à la fin de l'année. Elles font ensuite l'objet de travaux pour être exploitables au niveau communal. Nous réalisons une expertise sur plusieurs centaines de communes, pour éviter toute mauvaise surprise.

Daniel FARGEOT

Nous pourrions tout à fait intégrer une clause de revoyure pour les populations légales. Les données obtenues par extrapolation pourraient être réactualisées dès la prochaine collecte. Nous pourrions ainsi construire un régime de provisions où de l'argent pourrait être rendu.

Muriel BARLET

En statistique, il n'est pas compliqué de distinguer des données provisoires et définitives. Néanmoins, il est sans doute plus difficile d'adosser le calcul des dotations communales à un tel système.

Sébastien HALLEPEE

Au-delà du lien très fort entre les populations légales et les budgets versés aux communes, il faut aussi ajouter qu'un certain nombre de dispositifs légaux se fondent sur des seuils de population. Compte tenu de ces seuils, la population légale ne peut pas évoluer plusieurs fois dans l'année.

Vincent CHAUVET

Il semble que des pays de l'Union européenne diffusent leurs populations légales en année N.

Sébastien HALLEPEE

Ces pays disposent de registres de population gérés par les communes en temps réel. De cette façon, ces pays procèdent autrement. Si nous voulions obtenir les mêmes résultats que ces pays à registres de population, nous devrions réaliser chaque année des recensements dans chaque commune. Une telle opération serait coûteuse.

Par ailleurs, en avançant de deux ans l'année de référence des populations légales, la précision de l'extrapolation se dégrade pour 80 % des communes, au-delà des seules communes concernées par la quatrième année d'extrapolation. Cet aspect est très gênant. Il faut opérer des réajustements incessants d'estimations d'une année sur l'autre.

Nous avons mesuré la performance de l'avancement d'un an, ou de deux ans, de l'année de publication des populations légales. Nous constatons que la précision des données reste relativement bonne au niveau national, dans les deux cas. Au niveau départemental, les chiffres commencent à se dégrader, avec une imprécision deux fois plus ample pour une avancée de deux ans que pour une avancée d'un an. Les écarts demeurent toutefois assez faibles au niveau départemental. Cet écart est de l'ordre de 2 pour 1 000.

Néanmoins, le nœud des difficultés renvoie au niveau communal. La fiabilité des données obtenues avec un avancement d'un ou de deux ans est plus fragile pour les plus petites communes. Elle est aussi plus fragile avec un avancement de deux ans qu'avec un avancement d'un an. Avec un avancement d'un an, les résultats obtenus pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants restent acceptables. En revanche, avec un avancement de deux ans, ces communes rencontrent des imprécisions non négligeables. Ces imprécisions sont de l'ordre de - 5 % à + 5 %.

3. Estimations de populations légales pour les communes de plus de 10 000 habitants

Je rappelle que les communes de plus de 10 000 habitants mettent à jour tous les ans un répertoire des immeubles localisés (RIL). Ce RIL sert de base pour le tirage d'un échantillon de 8 % des logements recensés dans les communes chaque année. Pour établir les résultats statistiques des populations légales, nous nous basons sur un cumul des cinq dernières EAR disponibles, où 40 % des habitants ont donc été enquêtés.

Les estimations de population de ces communes tiennent compte du nombre de logements et du nombre de personnes par logement. Pour estimer le nombre de logements, nous comptons sur le RIL, actualisé en juillet par les communes. Le RIL est relativement fiable et exhaustif. Pour obtenir une estimation du nombre de logements existant en janvier, nous calculons un RIL médian, à partir de deux actualisations successives du RIL, opérées toutes deux lors du mois de juillet.

Le RIL est disponible tous les ans. Par conséquent, nous pouvons tout à fait l'employer pour calculer la population légale avec une année de référence à l'année N-1 ou N. Toutefois, il faudra tenir compte du fait que le RIL est mis à jour avec les résultats de l'EAR, notamment pour les adresses récentes. En effet, le nombre de logements obtenu à partir de ces permis n'est pas nécessairement très fiable. Ce nombre est fiabilisé grâce à la première collecte qui est réalisée dans les nouvelles adresses.

Vincent CHAUVET

Je suis très surpris par cette information. Aujourd'hui, les permis de construire sont transmis automatiquement aux agents municipaux, ou aux agents de l'Insee. Les données de ces permis de construire sont intégrées quasiment immédiatement aux RIL. Il en est de même pour les données en provenance des permis de démolir. Il est assez rare, même dans les grandes communes, qu'un agent recenseur découvre l'existence d'un nouvel immeuble.

Sébastien HALLEPEE

Les 8 % de logements recensés comprennent de nouveaux immeubles. Les agents recenseurs effectuent leurs collectes de manière exhaustive dans ces adresses et il arrive régulièrement que le nombre réel de

logements diffère du nombre de logements inscrits sur le permis de construire. Ces écarts représentent 0,5 % du volume des logements.

Vincent CHAUVET

Ce cas est assez inquiétant. Il ne se présente jamais dans ma ville. Il est très surprenant qu'un permis de construire ne soit pas respecté sur le plan du nombre de logements construits. Par ailleurs, je pensais que les opérations de recensement étaient des opérations statistiques et non administratives. Nous touchons ici une limite de ce paradigme. L'agent recenseur réalise dans ce cas de figure un contrôle de l'urbanisme.

Je suis tout à fait favorable à cette démarche. Il serait d'ailleurs opportun de croiser les données fiscales et statistiques pour vérifier le statut des résidences secondaires. De mauvaises déclarations de résidences secondaires ne renvoient pas à de l'optimisation fiscale, mais à de la fraude. En somme, les agents recenseurs pourraient tout à fait signaler les non-respects de permis de construire, l'insalubrité des logements, la non-inscription sur les listes électorales, ou encore les cas potentiels de maltraitance. Une telle démarche serait très bénéfique à l'intérêt général. Je m'adresse spécialement sur ce point au sénateur Éric Kerrouche. J'adresse là un appel au législateur.

Sébastien HALLEPEE

Je précise que les écarts relevés lors du recensement ne sont pas signalés à l'administration fiscale.

Vincent CHAUVET

Vous êtes contraints de fiabiliser les données des permis de construire avec des visites sur le terrain. Si les visites sur le terrain montrent des incohérences avec les données des permis de construire, vous ne le signalez pas à l'administration fiscale. Je ne peux que le regretter. Ces faux permis de construire renvoient à des infractions au droit de l'urbanisme. De plus, je suis surpris de constater qu'une administration constate cette infraction sans la signaler aux autres administrations.

Muriel BARLET

Le cadre légal du recensement est très clair. Les données du recensement ne peuvent absolument pas être utilisées à des fins administratives. Néanmoins, les communes peuvent agir de leur côté autour du RIL. Les incohérences constatées peuvent notamment concerner deux logements de deux pièces qui ont fusionné pour former un logement de quatre pièces.

Vincent CHAUVET

Une telle fusion de logement est obligatoirement déclarée dans un permis de construire, et donc obligatoirement intégrée dans le RIL. Dans le cas contraire, il s'agirait d'une fraude.

Muriel BARLET

Je ne sais pas si nous récupérons toutes les mises à jour du RIL dans notre procédure.

Vincent CHAUVET

Vous recevez ces mises à jour. Finalement, vous considérez les déclarations de permis de construire comme insuffisamment robustes sur le plan statistique. Un certain nombre de concepts est donc remis en cause.

Valérie DEC, Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), Directrice générale adjointe des services de la ville de Sceaux

Comme l'évoquait Muriel Barlet, le nombre de logements peut évoluer. Nous observons quelques fois que les projets de construction peuvent voir leurs nombres de logements se modifier, en fonction de l'évolution du marché.

Vincent CHAUVET

Pour ce faire, il faut obtenir un permis de construire modificatif.

Valérie DEC

Ce permis de construire modificatif n'est pas toujours nécessaire.

Vincent CHAUVET

Sans ce permis, nous entrons dans le champ de la fraude.

Marie-Hélène BOULIDARD

Sur le plan réglementaire, les constructions neuves sont recensées exhaustivement dans les cinq ans qui suivent leur livraison. Lorsqu'elles expertisent le RIL, les communes y introduisent de nouvelles adresses. Ces adresses sont déclarées actives, dès lors qu'elles devraient être, dans les mois qui suivent, livrées, habitables et donc recensables. Néanmoins, par la suite, un immeuble peut passer de dix à douze logements, avec un permis de construire en règle, sans que cette modification ait été prise en compte dans les expertises suivantes du RIL, puisque cette adresse était déjà introduite dans le RIL.

Vincent CHAUVET

Le RIL comprend à la fois les adresses et les nombres de logements.

Marie-Hélène BOULIDARD

L'expertise du RIL ne vérifie pas tous les ans toutes ces modifications.

Vincent CHAUVET

Tous les permis de construire parviennent à l'instructeur du RIL. Le RIL est modifié en conséquence. Nous procédons ainsi dans ma commune.

Marie-Hélène BOULIDARD

Toutes les communes n'expertisent pas tout leur stock d'adresses tous les ans. Elles expertisent plutôt les nouvelles adresses.

Vincent CHAUVET

Nous expertisons le RIL sur la base du flux des permis de construire modificatifs. Nous n'expertisons pas le stock d'adresses.

Marie-Hélène BOULIDARD

Je pense que les communes expertisent avant tout les adresses, puis dans un second temps, le nombre de logements des adresses. Tous les ans, les communes n'expertisent pas le nombre de logements et, lorsqu'elles le font, elles n'expertisent pas nécessairement le nombre de logements pour toutes les adresses. Mais afin d'établir des priorités, elles peuvent se fixer des seuils comme, par exemple, vérifier le nombre de logements pour les adresses où les écarts du nombre de logements entre le RIL et une autre source sont supérieurs à 5. Si un immeuble passe de dix à douze logements, par exemple, les communes n'ont pas nécessairement le temps de l'expertiser.

Vincent CHAUVET

Dans la communauté de communes du Grand Autunois Morvan, dont je suis le premier vice-président, nous recevons en flux les permis de construire. Nous comptons sur un référent RIL qui dépend du service Urbanisme de la commune – nous n'avons pas transféré à l'EPCI la compétence de l'urbanisme. Ce référent met à jour le RIL à partir des flux de permis de construire ou de démolir. Nous enregistrons

d'ailleurs davantage de démolition dans notre EPCI, puisque notre population décroît. Parallèlement, une date butoir est fixée par l'Insee vers juillet ou septembre pour transmettre le RIL, que nous mettons à jour tout au long de l'année.

Je suis tout de même assez surpris que la base RIL soit considérée comme insuffisamment fiable et qu'elle soit associée à un écart de plus ou moins 0,5 % avec le nombre réel de logements. Les communes de plus de 10 000 habitants qui ont fait des remontées sur leurs populations légales en seront aussi étonnées. Ce point remet en question la crédibilité de l'ensemble du processus, dans la mesure où le RIL constitue un des indicateurs qui permet d'estimer la population des villes de plus de 10 000 habitants. Cette question est assez ennuyeuse. Il existerait donc une vraie question autour de la fiabilisation du RIL.

Marie-Hélène BOULIDARD

La Cnerp s'est saisie depuis longtemps de la question de la qualité du RIL. La qualité des résultats du recensement en dépend, au-delà de la question des populations légales. Nous savons que la qualité du RIL peut varier selon les communes. Toutes les communes ne prennent pas le temps de vérifier l'exhaustivité des adresses ou le nombre de logements. Les écarts du RIL renvoient moins à des fraudes qu'à la qualité du répertoire.

Muriel BARLET

Le processus de recensement est fait pour obtenir un RIL de la meilleure qualité possible. Nous intégrons les données des permis de construire modificatifs. Nous demandons aussi aux communes d'alimenter le RIL en continu, et de transmettre à l'Insee une photographie du RIL, prise chaque année au 1^{er} juillet. Par ailleurs, nous réalisons des enquêtes pour mesurer la qualité des RIL. À cette occasion, des agents de l'Insee se rendent sur le terrain. Nous avons présenté lors de la dernière séance de la Cnerp les résultats de ces enquêtes, qui montrent des écarts qui restent toujours inférieurs à 1 %, des écarts que nous considérons comme acceptables.

Daniel FARGEOT

Le nombre de logements dans les communes est recensé chaque année, notamment pour être communiqué aux services préfectoraux. Dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), certaines communes doivent comprendre un minimum de 25 % de logements sociaux. Les préfetures veillent au respect de cette loi. Je pense donc que les communes sont plutôt rigoureuses dans la tenue de leurs RIL. Comme l'indiquait le maire d'Autun, nous alimentons le RIL à partir des flux de permis de construire.

Vincent CHAUVET

À Autun, nous avons croisé la base de données du RIL avec celle du répertoire électoral unique (REU) sur un fichier Excel, tout en effaçant les noms. Nous cherchions à identifier des adresses qui comptaient plus d'électeurs que de logements, ou inversement plus de logements que d'électeurs. Ce second cas peut se rencontrer lorsque les occupants des logements sont mineurs ou ressortissants de pays tiers, hors Union européenne. Ainsi, nous avons pu améliorer la qualité de notre RIL. Je ne comprends pas pourquoi cette opération n'est pas réalisée automatiquement. Même si je sais que la Base adresse nationale est en cours de déploiement, je note que le RIL et le REU ne correspondent pas, notamment en termes de formats (« St », « Saint » ...). D'ailleurs, de nombreux noms de rues commencent par « Saint » à Autun.

Muriel BARLET

Il existe effectivement une question de normalisation des adresses. De plus, le REU n'a pas vocation à être utilisé pour fiabiliser le RIL. Nous avons effectué cet exercice de fiabilisation à partir de données fiscales. Des cartes associées à ces RIL fiabilisés ont été mises à disposition des antennes locales de l'Insee. Ces antennes signalent aux communes les adresses où il semble exister des écarts entre les logements et les adresses du RIL, en vue d'améliorer l'expertise du RIL réalisée par les communes.

Sébastien HALLEPEE

Je note que nous n'avons constaté aucun écart dans certaines communes.

Éric KERROUCHE

Les écarts globaux restent relativement faibles. Ils sont inférieurs à 1 %. Cette marge d'erreur ne représente pas de problème statistique majeur. Je pense que la distribution des informations varie selon les collectivités. Il vaut donc mieux sécuriser les données du RIL avec la procédure de l'Insee.

Sébastien HALLEPEE

Par ailleurs, pour estimer le nombre de personnes par logement, nous utilisons les informations des 40 % de logements recensés dans la commune durant les cinq EAR du recensement. Dans ce cadre, notre date de référence est située à l'année N-2, soit l'année médiane de ces cinq EAR successifs.

Vincent CHAUVET

L'utilisation du RIL de l'année N-1 de la diffusion des populations légales ne devrait pas poser de problème de fiabilité, au regard de la robustesse du RIL. L'estimation du RIL au premier janvier est d'ailleurs obtenue à partir d'une moyenne de deux RIL, ce qui vient accroître sa robustesse.

Sébastien HALLEPEE

L'utilisation du RIL de l'année N-1 de la diffusion des populations légales ne pose pas de problème. En revanche, une difficulté se pose pour le RIL de l'année N, comme je vais l'exposer. Pour autant, en année N, le problème principal ne provient pas du RIL. Les écarts constatés sur le RIL sont effectivement marginaux.

Pour obtenir une population légale avec une année de référence avancée à l'année N-1, nous créons les EAR fictives des années N+1 et N+2, en faisant vieillir par prolongements de tendances les EAR des années N-4 et N-3. Ainsi, nous obtenons cinq EAR, centrés sur l'année N. Les pseudos-EAR ne sont utilisées que dans une fin d'estimation, nous ne sommes pas dans la même démarche qui nous avait conduits à remplacer l'EAR de 2021, annulée. Il faut noter que la structure sociodémographique de l'EAR de l'année N-4 est utilisée pour construire la pseudo-EAR de l'année N+1. Ce point peut poser des problèmes dans les résultats statistiques obtenus.

Pour les départements d'outre-mer, la méthode actuelle ne s'adosse pas au RIL, mais à une enquête cartographique réalisée sur un cinquième du territoire communal à chaque EAR. Les populations légales se construisent donc à partir des résultats de cinq EAR, qui englobent cinq portions de territoires communaux. De ce fait, pour avancer d'un an l'année de référence des populations légales, nous devons faire vieillir d'un an l'enquête cartographique qui sert à organiser l'EAR de l'année N+1. Néanmoins, nous ne pouvons pas faire de même pour l'enquête cartographique qui servira à organiser l'EAR de l'année N+2, puisqu'elle n'a pas encore été produite. Davantage de prolongements de tendances sont donc nécessaires.

Par ailleurs, nous avons cherché à mesurer la performance des EAR fictives. À cette fin, nous avons employé cette méthode pour obtenir un RP de 2015, en supprimant les données des EAR de 2016 et de 2017. Nous avons fait vieillir les EAR de 2011 et de 2012 pour obtenir des pseudos-EAR de 2016 et de 2017. Au niveau global, la performance mesurée était relativement satisfaisante.

Pour la France entière, nous avons relevé un écart de 15 000 habitants dans la population légale obtenue avec cette méthode. Cet écart est inférieur à 0,05 %. L'écart constaté est inférieur à 1 % pour 90 % des départements.

Avec une année de référence à l'année N-1, 80 % des communes de plus de 10 000 habitants affichent un écart de plus ou moins 1 %. Néanmoins, en avançant l'année de référence à l'année N, cet écart serait compris autour de 2 % ou de 2,5 %. Cette dégradation irait au-delà des aléas de sondage. Ce biais est causé par les prolongements de tendances. Nous constatons aussi une fragilité plus forte de cette estimation pour les communes de 10 000 à 15 000 habitants. Finalement, un avancement à l'année N ne serait acceptable que pour les très grandes communes, qui compteraient plus de 100 000 habitants. Nous rencontrons aussi des difficultés pour la cinquantaine de communes atypiques qui avaient fait l'objet d'une attention particulière lors du RP de 2019.

Vincent CHAUVET

Pour avancer l'année de référence de la population légale, vous conservez la méthodologie d'une moyenne mobile calculée sur cinq ans, en créant des pseudos-EAR. Cette méthode est-elle plus robuste qu'une méthode qui s'appuierait sur des moyennes calculées sur trois ans ?

Sébastien HALLEPEE

Nous avons exploré cette piste. Nous avons aussi exploré la piste d'une moyenne mobile sur quatre ans. Cependant, nous avons jugé préférable de rester sur une moyenne sur cinq ans, notamment car l'amputation d'une EAR risquerait de supprimer de grandes adresses au poids important et au profil atypique, telles que la barre HLM, ou encore la résidence étudiante d'une commune. Nous aurions perdu en performance. Le choix de conserver une moyenne sur cinq ans et d'utiliser des pseudos-EAR ne semblait pas évident *a priori*. Ce choix s'est toutefois révélé le plus opportun.

4. Impact des évolutions de méthode de calcul des populations légales sur les résultats statistiques

Le calcul des populations légales doit se coordonner avec les productions de résultats statistiques. Pour ce faire, les structures sociodémographiques doivent rester figées, comme auparavant. Toutefois, avec la nouvelle méthode et à un niveau agrégé, nous constatons que ces structures seraient centrées sur une année qui ne correspond pas tout à fait à l'année de référence des populations légales. Nous devons donc réfléchir sur ce point.

De plus, pour les communes de plus de 10 000 habitants, nous avons proposé une méthode qui fonctionne pour les populations légales. Il reste à déterminer si nous devons introduire des cibles pour d'autres résultats statistiques, sur d'autres domaines.

Par ailleurs, je rappelle que nous recommandons de suivre les évolutions des résultats statistiques du recensement sur un rythme quinquennal. Ce rythme permet de réaliser des analyses en évolution. Avec les évolutions de méthode de calcul de la population légale, nous obtenons des évolutions relativement proches de celles obtenues avec la méthode actuelle, avec des écarts inférieurs à 0,3 % au niveau national. Nous n'avons cependant pas encore eu le temps d'identifier ces écarts au niveau local.

Vincent CHAUVET

Je note que le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et Bercy ont construit l'outil LOVAC qui permet d'identifier les logements vacants. Il s'agit d'un outil assez fin qui se fonde sur différents croisements de données. Utilisez-vous cet outil ?

Sébastien HALLEPEE

Notre principale source relative à la vacance des logements provient du travail des agents recenseurs. Par exemple, dans les villes de plus de 10 000 habitants, les agents recenseurs vérifient si les 40 % de logements enquêtés sont occupés à titre principal ou secondaire, ou s'ils sont vacants. Nous nous fions au travail réalisé par les agents recenseurs auprès des voisinages.

Vincent CHAUVET

À Autun, nous participons à l'expérimentation de la plateforme Zéro logement vacant, qui s'appuie sur les données de l'outil LOVAC. Cette plateforme est utilisée pour recenser de manière exhaustive les logements vacants au niveau des communes, pour atteindre l'objectif de zéro logement vacant. Cet objectif rejoint d'ailleurs l'objectif de zéro artificialisation nette. Dans ce cadre, à Autun, nous approchons l'exhaustivité de la connaissance du nombre de logements vacants. Ces données peuvent-elles être transmises à l'Insee, en vue d'une comparaison avec les données des EAR ?

Sébastien HALLEPEE

Actuellement, nous pouvons réaliser des contrôles en cas de doutes. Pour ce faire, nous mobilisons des données fiscales, qui offrent des informations sur les logements pour chaque adresse recensée.

Vincent CHAUVET

Je précise que 70 collectivités expérimentent la plateforme Zéro logement vacant. 237 collectivités avaient candidaté. Si cette plateforme était pérennisée, elle offrirait la connaissance exhaustive des logements vacants d'une commune.

Sébastien HALLEPEE

Nous nous appuyons sur des dispositifs pensés pour s'appliquer à l'intégralité des communes. Si cette expérimentation s'avérait probante et que la plateforme était bien alimentée par toutes les communes expérimentatrices, nous pourrions nous interroger sur l'utilisation de ces données.

5. Bilan

Nos travaux nous conduisent à envisager un avancement d'un an de la date de référence des populations légales et des résultats du recensement, soit du RP.

En revanche, avancer cette date de deux ans poserait trop de difficultés. En effet, le cas échéant, les données obtenues seraient trop fragiles. Le calcul des estimations manquerait d'informations auxiliaires, en raison de l'indisponibilité des données fiscales de l'année de diffusion du RP. Les marges d'erreur des estimations obtenues entraîneraient de trop forts réajustements. L'imprévisibilité qui serait générée n'est pas souhaitable.

Quoi qu'il en soit, si nous avançons d'un an la date de référence du RP, nous devrions prévoir une phase de transition. À cette occasion, nous approfondirions nos analyses d'impact, pour mieux comprendre les effets de cette évolution méthodologique sur le calcul de la DGF, ou encore sur les résultats statistiques fins. Nous savons d'ores et déjà que cette évolution méthodologique génère des fragilités pour les communes de moins de 2 000 habitants et pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants. Nous devons donc examiner plus attentivement les effets de ce changement de méthode sur ces communes.

De plus, certaines données fiscales ne sont pas encore stabilisées. Par exemple, l'administration fiscale ne pourra pas nous fournir les données de la plateforme GMBI dès l'année prochaine, mais seulement dans deux ans. Or, si nous souhaitons utiliser des sources fiscales de manière plus approfondie dans notre méthodologie d'enquête, nous devons être sûrs que cette source aura une certaine stabilité.

De surcroît, nous ne souhaitons pas utiliser la pseudo-EAR de 2021, pour utiliser que des EAR ordinaires. Pour ce faire, nous ne pourrions avancer d'un an l'année de référence du RP qu'à partir de 2026. Sans nous engager pour le moment, nous envisageons donc de diffuser en 2026 le RP de 2025, mais aussi le RP de 2024, qui n'aurait pas été publié. Publier deux RP la même année serait inédit mais nécessaire.

Pour réfléchir sur cette nouvelle méthode, nous envisageons de créer un groupe de travail, qui publierait un rapport d'ici à 2024. Je constate que la Cnerp semble plutôt trouver un intérêt dans cet avancement du RP. Pour autant, les demandes des communes relatives à la diffusion des populations légales peuvent être biaisées, dans la mesure où seules les communes qui enregistrent de fortes croissances démographiques tendent à s'exprimer. Il paraît utile de réaliser une consultation plus large. Il reste donc à savoir si des personnes seraient intéressées à intégrer ce groupe de travail.

Échanges

Vincent CHAUVET

Ma commune est en situation de décroissance démographique, avec un taux de natalité de 8 pour 1 000 et une mortalité de 16 pour 1 000. Nous enregistrons deux décès pour une naissance. Cette situation est assez commune dans un certain nombre de petites villes. De toute évidence, nous nous dirigeons vers un hiver démographique semblable à celui connu par l'Italie. La question qui se pose pour les communes en croissance démographique sera donc moins fréquente.

Je suis très favorable à cet avancement de la publication du RP. Ma position ne se fonde pas sur des motifs financiers. Je rappelle que l'association des maires de France (AMF) souhaite une loi de financement des collectivités territoriales, une actualisation de la DGF réalisée en fonction de l'inflation et un mode de calcul plus clair de la DGF. Cette demande n'a pas été satisfaite. Personne autour de cette table, si ce n'est, peut-

être, le sénateur Éric Kerrouche, n'est en mesure de comprendre exactement les modes de calcul de la DGF, ses écarts, ou encore les diverses réformes qui la concernent et qui vont dans tous les sens. Nous composons avec cette situation. De plus, un certain nombre de communes recherchent davantage d'autonomie fiscale, avec un pouvoir de taux qui leur éviterait de trop dépendre des aumônes de l'État. Cette autonomie fiscale suppose évidemment l'absence de nouvelles suppressions d'impôts locaux.

En fait, ma position s'explique avant tout pour des motifs d'ordre démocratique. Les données du RP de 2020 sont communiquées au 1^{er} janvier 2023, relayés par les directions régionales de l'Insee. Autrefois, ces communications s'opéraient sur chaque EAR. Mais depuis la crise du Covid, ces communications s'opèrent sur des pas de six ans, dans une logique de long terme. Néanmoins, à mi-mandat de la mandature municipale de 2020-2026, les RP publiés renvoient aux résultats de la mandature de 2014-2020. Or, pour les communes confrontées à une accentuation de leurs baisses démographiques, générée par une forte dénatalité et un surcroît de décès sur les naissances, l'enjeu démographique devient le premier enjeu de la politique locale. Les communes cherchent à renforcer leur attractivité et à gagner ainsi des habitants. Elles cherchent à compenser le déficit naturel par un solde migratoire positif, alimenté notamment par l'exode urbain. En 2026, cet enjeu sera décisif pour un certain nombre d'élections municipales. Les électeurs jugeront si leurs maires sont parvenus à construire de nouveaux logements, tout en tenant compte de l'objectif de zéro artificialisation nette. Ils vérifieront si leurs maires ont réussi à rénover leurs centres anciens, ou s'ils sont parvenus à démolir des bâtiments sans perdre d'habitants. Le fait de savoir si une commune a gagné ou perdu des habitants constituera la pierre de touche du bilan de l'action municipale.

En revanche, je serais fortement défavorable à la mise en œuvre de cette nouvelle méthode de calcul au 1^{er} janvier 2026. J'ai bien compris que vous souhaitez ne pas avoir à utiliser la pseudo-EAR de 2021 et que vous attendez une stabilisation de certaines données fiscales. Si ces éléments vous empêchent de changer de méthode avant 2026, je vous suggère de le faire plutôt en 2027. Ne publiez surtout pas ces résultats issus d'une nouvelle méthodologie, avec deux RP successifs, à trois mois des élections municipales de 2026. Le niveau de perte de crédibilité de la parole publique est très important, notamment en matière de chiffres. Aujourd'hui, chaque publication est soumise à caution. Lorsque nous avons annoncé que la ville d'Autun avait gagné quelques habitants, nous avons fait face à des débats sans fin et absolument surréalistes : certains cherchaient à connaître le nombre d'immigrés de Seine-Saint-Denis que le maire aurait fait venir par camion dans la ville.

Quoi qu'il en soit, je suis très favorable au fait que le calendrier du RP soit avancé. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation européenne assez forte. Pour autant, je pense qu'il faut faire preuve de tact dans ce changement de méthode, en attendant éventuellement le 1^{er} janvier 2027 pour l'introduire, après les élections municipales, à moins qu'il ne soit possible de l'introduire dès le 1^{er} janvier 2025. Il ne faut surtout pas opérer cette bascule en pleine campagne électorale.

Enfin, je vous félicite pour votre travail très utile et attendu. Plus les chiffres du RP seront proches de la réalité, plus les élus seront satisfaits et plus les citoyens estimeront recevoir des informations fiables et crédibles sur leur société.

Éric KERROUCHE

Je salue le travail réalisé autour des évolutions méthodologiques du RP. Ma demande adressée à l'Insee relayait le vœu récurrent d'un certain nombre de communes et d'associations. Il est vrai que cette demande émane avant tout des communes en situation d'accélération démographique. Si certaines communes sont en déprise démographique, d'autres connaissent un fort accroissement démographique, notamment dans mon département, comme dans d'autres territoires littoraux. Il importe donc effectivement d'opter pour une méthode qui permette de tenir compte de ces disparités. De plus, je pense que la solution proposée, à savoir l'avancement d'un an de la publication du RP, paraît à la fois prudente et satisfaisante.

Marion SELZ

La taille moyenne des ménages et leur évolution sont-elles calculées au niveau des communes ?

Muriel BARLET

Ces données sont effectivement calculées au niveau des communes.

Marie-Hélène BOULIDARD

Je comprends les attentes des élus. J'émetts toutefois des réserves et j'attends les estimations d'impact qui se rapportent aux résultats statistiques du recensement, au niveau communal et au niveau infra-communal. Il est difficile de se prononcer avant que ces travaux soient réalisés.

Muriel BARLET

À ce stade, il nous importe de creuser l'hypothèse d'un avancement d'une année de la publication du RP, tout en abandonnant l'hypothèse d'un avancement de deux ans. Dans les négociations européennes, l'Insee porte cette position pour la France. Cet avancement de deux n'apporterait d'ailleurs pas d'informations supplémentaires.

De plus, nous souhaitons produire un rapport sur l'hypothèse d'un avancement d'une année de la publication du RP. Cette nouvelle méthode de calcul du RP serait mise en œuvre au 31 décembre 2026, date de publication des populations légales.

Je constate que la Cnerp semble plutôt favorable à cette hypothèse. Nous devons donc creuser cette piste et documenter l'impact de cette méthode, notamment sur les résultats statistiques. Nous devons aussi revenir plus attentivement sur les spécificités de l'outre-mer, où les sources externes mobilisables diffèrent.

Sur cette base, nous pourrions remettre un rapport en 2024. Ce rapport servirait de base à une décision finale de la Cnerp sur cette évolution méthodologique. Ce rapport s'appuiera aussi sur une concertation plus large, opérée au sein de la Cnerp. De plus, comme 350 à 400 mesures sont adossées aux populations légales, l'avis de la Cnerp devra être suivi d'une consultation interministérielle. Cette modification méthodologique aurait en effet un large impact.

Marie-Hélène BOULIDARD

Nous validerions donc le principe de l'avancement d'une année de la publication du RP, avant même d'avoir pu analyser les effets de cette évolution méthodologique sur les résultats statistiques du recensement ?

Muriel BARLET

Nous validerions seulement le fait d'étudier les effets de cette évolution méthodologique sur les résultats statistiques. Nous ne pouvons pas étudier toutes les pistes imaginables. Il importe donc de valider le fait que nous creuserons cette piste en particulier.

Éric KERROUCHE

La piste de l'avancement d'un an est la plus précautionneuse. Les écarts statistiques y sont les plus mesurés.

Vincent CHAUVET

Je comprends que les moyens humains sont limités. Toutefois, il ne faudrait pas tout à fait écarter la piste d'un avancement de deux ans de la publication du RP. Il faut laisser des chercheurs travailler sur cette piste, notamment pour fiabiliser davantage les extrapolations. Il serait intéressant de mobiliser des données externes pour construire des extrapolations plus lointaines. Je pense notamment aux données de consommation d'électricité ou d'eau, extrêmement robustes. Ces données aideraient à fiabiliser les extrapolations. Naturellement, je pense qu'il faut continuer à s'appuyer sur les méthodes classiques du recensement physique, mais les maires peuvent avoir du mal à comprendre que le recensement ne s'appuie pas sur certaines données qui leur sont transmises quasiment en temps réel. Les maires gèrent les réseaux d'eau, ou encore les réseaux d'assainissement. Ils utilisent donc des données précises au mètre cube ou au kilowattheure près, qui leur parviennent quasiment au jour le jour.

Sébastien HALLEPEE

Nous avons exploré la piste du recours aux données de consommation d'eau et d'électricité lors de l'élaboration de la nouvelle méthode de recensement introduite au début des années 2000. Toutefois,

l'Insee avait retenu l'utilisation des sources fiscales pour opérer les extrapolations de deux ans. Les données de consommation posaient des questions de fiabilité, notamment pour les communes touristiques.

Vincent CHAUVET

Nous disposons aujourd'hui des données des compteurs Linky, robustes et disponibles en temps réel. Il serait très intéressant que l'Insee puisse utiliser ces données pour calculer la variation de la population au cours d'une année. Le législateur pourrait alors identifier des communes touristiques et leur fournir des dotations spécifiques liées au tourisme. Par ailleurs, à Autun, nous comparons les données du 15 janvier une année sur l'autre, pour avoir une idée globale de la variation de la population. Évidemment, les efforts de sobriété génèrent quelques biais. Pour autant, le nombre d'abonnés des distributeurs d'eau ou d'électricité est très fiable. Cette donnée est aujourd'hui disponible quasiment au jour le jour.

Muriel BARLET

L'utilisation de ces données revêt pour l'Insee un caractère très exploratoire. Leur utilisation a plutôt vocation à passer par le projet Résil. Le recensement devrait ensuite pouvoir s'alimenter à partir de Résil. Néanmoins, nous butons aujourd'hui sur de réelles difficultés d'appariement, y compris pour ces données de consommation. En effet, je ne doute pas qu'Autun ait normalisé correctement ses adresses, mais toutes les communes ne l'ont pas fait. Il n'existe pas non plus d'identifiant commun pour les bâtiments, utilisés dans plusieurs sources administratives ou privées. Des projets sont en cours au niveau étatique sur ce sujet. Pour différentes raisons, notre système administratif n'a pas été pensé pour relier facilement les sources entre elles.

Éric KERROUCHE

Je vous propose de procéder à un vote pour approuver la proposition de l'Insee.

La Cnerp approuve la proposition de l'Insee, qui approfondira l'examen des effets d'un avancement à un an de la publication du RP, en vue de la publication d'un rapport sur ce sujet en 2024 et avec l'appui d'un groupe de travail.

III. PRÉSENTATION DU BILAN DU PROGRAMME DE MOYEN TERME 2019-2023 DE LA CNERP

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Je présenterai de façon synthétique le bilan du programme de moyen terme 2019-2023 de la Cnerp, qui s'achève cette année. Nous ouvrirons ensuite un échange, en vue de proposer des idées d'avis pour le prochain programme de moyen terme de 2024-2028. Je rappelle que chaque commission du Cnis, dont la Cnerp, porte des avis, ou orientations, dans le cadre du programme de moyen terme.

Les deux premiers avis de la Cnerp visaient à consolider le partenariat entre l'Insee et les communes et à développer des actions de communication. Dans ce cadre, l'Insee a présenté lors de la séance de la Cnerp du premier semestre de 2022 un nouveau support adressé aux maires, destiné à faciliter la communication avec eux autour du recensement. De plus, la Cnerp a rendu un avis pour que l'enquête Nuit de la solidarité (NDLS) ne se tienne pas en même temps que le recensement, mais à une date ultérieure à l'EAR, pour une meilleure coordination entre ces deux opérations. La Cnerp a aussi émis un avis favorable au projet de modification du bulletin individuel du recensement, applicable à l'horizon 2024-2025. Il s'agissait d'introduire dans ce bulletin la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles de 2020 (PCS 2020), mais aussi trois questions respectivement sur le télétravail, sur le handicap et sur le pays de naissance des parents.

Le troisième avis de la Cnerp visait à alléger la charge des communes et de l'Insee. La dématérialisation de la collecte s'était déjà engagée à partir de l'introduction de la réponse par internet en 2015. Puis, un protocole séquentiel a été mis en place pour inciter les enquêtés à répondre par internet. Il s'agit du protocole « boîtes aux lettres », présenté par Muriel Barlet. Dans le cadre de ce protocole, les agents recenseurs consacrent deux jours à la distribution de notices qui permettent de répondre par internet. Par

ailleurs, lors de la dernière réunion de la Cnerp, le projet de questionnaire de recensement sur smartphone a été présenté. Ce questionnaire est construit sur le principe du *responsive design*, c'est-à-dire qu'il est lisible sur tous les supports (ordinateur, tablette, téléphone...). Le questionnaire internet a ainsi une toute nouvelle apparence. Enfin, en lien avec cet avis, différentes actions de communication ont été opérées (message adressé aux communes sur l'utilisation du kit de communication dédié au recensement, vidéos en créole, etc.).

Le quatrième avis de la Cnerp demandait une poursuite des travaux méthodologiques destinés à améliorer les résultats du recensement. Nous avons évoqué certains de ces travaux aujourd'hui. En 2019, des travaux méthodologiques ont été conduits pour améliorer les pondérations des EAR. En 2020, un séminaire intitulé « Le questionnaire et la diffusion des résultats du recensement de la population, un dialogue entre les producteurs et les utilisateurs » a été organisé dans le cadre du Cnis.

Le cinquième avis de la Cnerp visait une adaptation du recensement aux exigences et aux demandes externes, notamment européennes. Depuis 2021, des négociations sont conduites autour du futur règlement *European Statistics On Population (ESOP)*, qui introduira de nouvelles obligations. De plus, des subventions européennes ont financé entièrement ou partiellement des travaux sur la géolocalisation et sur le carroyage des données du recensement. Au premier semestre de 2021, l'Insee a présenté des modifications proposées au questionnaire de l'EAR. De plus, le Cnis a publié une chronique corédigée avec l'Insee : « Vers un carroyage des données du recensement », Chroniques, n° 28, mai 2022 (<https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2022/05/CNIS-chronique-28.pdf>).

Le sixième avis de la Cnerp visait à adapter le processus de production du recensement à la suite de la suppression de la taxe d'habitation. Dans ce cadre, des travaux ont été réalisés autour du projet Résil. Ce projet a d'abord été présenté lors de la rencontre du Cnis « Appariements de données individuelles, entre richesse de l'information statistique et respect de la vie privée ». Un groupe de concertation du Cnis s'est ensuite réuni autour du projet Résil durant quelques mois, vers le milieu de l'année 2022. Le rapport produit par ce groupe est en ligne (<https://www.cnis.fr/instances/groupe-de-travail-repertoire-statistique-des-individus-et-des-logements-resil/>).

Par ailleurs, il a aussi fallu réagir aux effets de la crise sanitaire, avec l'annulation de l'EAR de 2021. Au premier semestre de 2021, l'Insee a présenté à la Cnerp sa méthode de calcul des populations en l'absence de l'EAR de 2021.

Enfin, la Cnerp a porté des avis transverses, communs aux différentes commissions du Cnis. La Cnerp s'est jointe à l'avis général n° 1, qui visait à observer et analyser les mutations économiques et sociales dues à la transformation numérique. L'introduction de la question sur le télétravail dans le questionnaire de l'EAR s'inscrit dans ce champ. De plus, la Cnerp s'est jointe à l'avis n° 1 de la Commission *Démographie et questions sociales (DQS)* dans son avis qui visait à assurer la continuité de l'information sur les personnes handicapées, avec l'introduction de l'indicateur de limitation d'activité générale (GALI). En outre, la Cnerp s'est jointe à l'avis n° 4 de la Commission Territoires, qui appelait à améliorer le géocodage. Elle s'est aussi jointe aux avis généraux n° 5 et 6, qui visaient respectivement à consolider l'offre de la statistique publique en données territoriales, et à poursuivre les investissements dans les comparaisons internationales. Le recensement contribue largement à ces deux objectifs.

Aujourd'hui, j'invite la Cnerp à préciser les thématiques du programme de moyen terme de 2019-2023 qui pourraient de nouveau apparaître dans les avis du prochain programme de moyen terme, avec d'éventuelles reformulations. J'invite aussi la Cnerp à proposer des thématiques nouvelles, qui pourraient alimenter ses avis du prochain programme de moyen terme. Nous ne rédigerons pas ces avis aujourd'hui, mais il serait bon de dessiner quelques orientations, en vue de pouvoir proposer des rédactions d'avis à l'automne. Si ces thématiques s'avéraient très transversales, nous pourrions les intégrer à des avis généraux. Aussi, la Cnerp peut formuler des observations sur son propre fonctionnement.

Magda TOMASINI, Directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined)

Nous avons évoqué la réalisation de l'enquête Familles, qui s'opère dans la période du prochain programme de moyen terme. Il serait bon de formuler un avis qui soutienne cette opération, déjà lancée, qui est très importante aux yeux de l'Ined.

Marie-Hélène BOULIDARD

Nous devrions nous saisir de la thématique de l'avancement de la publication des résultats du RP, évoquée au point précédent de l'ordre du jour.

Éric KERROUCHE

Le bilan des avis du programme de moyen terme 2019-2023 témoigne du travail entrepris durant les années précédentes. Ce travail a été relativement soutenu et important. Il a été mené en collaboration avec l'Insee. Cette collaboration doit se poursuivre, y compris dans l'optique du soulagement des charges des communes et de l'Insee. La récente ouverture à des prestations externes d'agents recenseurs contribue à cet allègement de charges. De plus, la structuration européenne, fondée sur la comparabilité des données, est importante. En outre, nous avons régulièrement évoqué au cours du Moyen terme de 2019-2023 la disponibilité de nouvelles données, issues de différentes sources. Les travaux réalisés par l'Insee autour des appariements paraissent intéressants. Par ailleurs, il importe de reporter au prochain programme de moyen terme la question du lien entre les élus et l'Insee dans le recensement. Il s'agit d'une des thématiques essentielles et structurantes de la Cnerp. Il faudra aussi revenir sur certains dispositifs importants, comme celui de l'enquête Nuit de la solidarité, qui vise à recenser des populations précaires et à alimenter ainsi les politiques publiques qui les concernent.

Marie-Hélène AMIEL, Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII)

En tant que rapporteure, je suggère d'introduire dans le fonctionnement de la Cnerp un suivi annuel. Ce suivi ne serait pas nécessairement intégré dans l'ordre du jour des séances de la Cnerp. Il pourrait faire l'objet d'une circulation écrite. Nous pourrions revenir chaque année sur l'avancement du programme de moyen terme. Ce suivi serait d'autant plus intéressant que des changements de représentants ou de présidents peuvent s'opérer en cours de programme de moyen terme. De cette façon, nous pourrions nous assurer que nous ne perdons pas de vue certains points jugés importants.

Par ailleurs, nous ne devrions pas hésiter à formuler des avis en cours de Moyen terme, comme les autres commissions du Cnis. Ces avis pourraient notamment concerner des thématiques transversales. La Cnerp ne doit pas être marginalisée au niveau du Cnis.

Marion SELZ

Je pense que nous devrions intégrer dans le programme de moyen terme la thématique du lien entre le projet Résil, s'il est confirmé, et le recensement. Cette question sera à l'ordre du jour dans les années à venir.

Marie-Hélène BOULIDARD

Nous devrions peut-être nous positionner autour de l'expérimentation liée à la loi Pacte, dite « expérimentation La Poste ». De mémoire, cette expérimentation avait été lancée à la demande du groupe La Poste, qui cherchait à diversifier ses activités. Aucune entreprise à part La Poste n'était au courant. Autour de ce dispositif, la Cnerp devrait se positionner sur une ouverture plus large vers d'autres éventuels prestataires, ou bien sur le maintien du monopole de La Poste. La Cnerp pourrait formuler un avis sur cette question.

Par ailleurs, la Cnerp pourrait émettre un avis pour conserver la synchronisation entre les millésimes des populations légales et ceux des résultats statistiques du recensement. Cette question reste ouverte, mais je pense que nous ne devrions pas désynchroniser ces deux publications.

Éric KERROUCHE

Au sujet de l'expérimentation liée à la loi Pacte, nous trouvons peu d'acteurs qui ont les mêmes capacités de pénétration du territoire que La Poste, tout du moins au niveau national. D'autres possibilités ont été évoquées dans les débats de cette séance, telles que la piste d'une décentralisation, ou régionalisation, des prestations d'agents recenseurs. Pour autant, cette expérimentation représente un défi particulier. La structure de La Poste permet de répondre à ce défi, même s'il ne s'agit pas d'empêcher d'autres acteurs de participer à ce dispositif.

Magda TOMASINI

Les résultats de cette expérimentation nous permettent d'identifier les qualités attendues associées aux prestations de collecte. Nous pouvons donc intégrer ces qualités dans le cahier des charges d'un prochain appel d'offres, adressé à d'éventuels autres candidats.

Muriel BARLET

Ce cahier des charges est rédigé par les communes. Les communes contractualisent avec le prestataire. Au niveau de l'Insee, nous avons seulement signé une convention qui nous lie avec La Poste. Dans le cadre d'une généralisation, je pense qu'il importe de conserver ce système de conventionnement, qui fait qu'une commune ne puisse contractualiser pour cette prestation qu'avec un prestataire agréé par l'Insee. Cet agrément permettrait la concurrence. Nous pourrions aussi mettre fin à des collaborations si nous constatons qu'un prestataire rencontrait des difficultés dans plusieurs communes. Par ailleurs, il faut noter que l'expérimentation nous montre que les habitants ouvrent facilement leur porte aux facteurs. D'autres prestataires rencontreraient peut-être davantage de difficultés à obtenir cette confiance.

Éric KERROUCHE

Je vous propose de traiter le dernier point sous la présidence de Magda Tomasini. Je suis contraint de rejoindre une réunion organisée par un cabinet ministériel, consacrée à une loi de financement des collectivités territoriales. Merci à tous pour votre participation.

Vincent CHAUVET

Bonne réunion, monsieur le sénateur. Pour revenir sur le programme de moyen terme, de nombreuses administrations, et en particulier l'administration fiscale, commencent à s'interroger sur l'utilisation de solutions d'intelligence artificielle, notamment dans la lutte contre la fraude. Existe-t-il une réflexion au niveau de l'Insee sur l'utilisation de ce type d'outils à moyen terme, notamment pour le recensement de la population ? Devrions-nous aussi intégrer à l'ordre du jour de la Cnerp des points relatifs aux questions éthiques associées à ces outils ?

Muriel BARLET

Le projet PCS 2020 est associé à l'utilisation de méthodes d'intelligence artificielle. Ce projet ne se résume pas à un changement de nomenclature. Le codage des professions dans la nouvelle nomenclature s'aide d'un modèle d'intelligence artificielle. Ce codage est aujourd'hui en grande partie réalisé manuellement. Le recours à ce modèle représente une source d'économie. Nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet en 2021. Nous avons testé des modèles et annoté des données pour les entraîner. En tout état de cause, nous sommes ouverts à toute méthode qui nous permettrait d'améliorer nos procédures et qui peuvent apporter des gains en ressources, ou en qualité. Aujourd'hui, nous ne codons manuellement qu'un quart des données du recensement, en raison des limites de ressources. Un modèle d'intelligence artificielle nous permettrait peut-être de coder les PCS d'une partie plus importante des données du recensement.

Magda TOMASINI

Je vous propose de clore ce point, en l'absence d'autres prises de paroles.

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Je précise que les membres de la Cnerp pourront transmettre au secrétariat général du Cnis des idées dans les semaines à venir. À partir de ces éléments, nous vous proposerons lors de la réunion d'automne un certain nombre de thématiques et des rédactions d'avis. Nous comptons sur vous pour nous suggérer des idées.

IV. POINTS DIVERS

1. Avis sur la généralisation de l'expérimentation liée à la loi Pacte

François GUILLAUMAT-TAILLIET

La généralisation du recours aux prestataires demandera une modification de la loi Pacte. Dans ce cadre, un avis formel du Cnis devra être formulé. Cet avis reprendra toutefois un avis de la Cnerp, qui est compétente sur ce sujet. Nous vous transmettrons un rapport d'une vingtaine de pages rédigé par l'Insee sur l'expérimentation du recours à un prestataire pour le recrutement des agents recenseurs, accompagné d'un projet d'avis. Les membres de la Cnerp seront invités à formuler des propositions pour cet avis, via un échange de mail.

2. Liens entre la Base adresse nationale et le recensement de la population

Ariane ROSE, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Je suis en charge du programme Bases adresses locales au sein de l'ANCT. J'accompagne et j'outille les communes pour leur permettre de mettre à jour leurs adresses. Nous nous inscrivons actuellement dans une conjoncture assez particulière. En particulier, le déploiement de la fibre optique pousse les communes à mettre à jour leurs adresses comme jamais auparavant, bien que ces mises à jour étaient déjà nécessaires pour les secours. Aujourd'hui, des difficultés se rencontrent surtout pour les petites communes, où le recensement ne s'opère que tous les cinq ans. Ces communes doivent parfois rattraper cinq ans d'arriérés de mise à jour d'adresses, ce qui peut représenter une charge considérable. Il semble donc que des collaborations pourraient être utiles avec l'Insee, dans le cadre du recensement. Certes, les bases adresses et le recensement se rejoignent sans avoir le même périmètre, mais nous pourrions tout de même inventer des pratiques qui faciliteraient le travail des communes et qui nous aideraient à être collectivement plus efficaces.

Muriel BARLET

Il existe déjà des collaborations. Dans le cadre du recensement, nous effectuons un travail de comparaison à partir des adresses disponibles dans nos systèmes d'information, qu'il s'agisse du RIL des grandes communes, ou de l'outil mutualisé pour l'enquête du recensement (OMER) des petites communes. Ces comparaisons permettent de vérifier la couverture et la qualité de ces systèmes d'information. Je présenterai ces travaux demain au Comité de déploiement de Base adresse nationale.

Même s'il faut évidemment réfléchir à des collaborations, nous demandons aux communes de nous fournir en amont du recensement des listes de logements. Or, une liste de logement diffère d'une liste d'adresses. Même si nous pouvons envisager de rapprocher les processus associés à ces deux listes, pour faciliter le travail de chacun, nous demanderons toujours aux communes de mettre à jour leurs listes de logements. De plus, pour rapprocher ces deux fichiers, il faudrait y intégrer des identifiants communs. Cette charge reposerait essentiellement sur les communes.

Quoi qu'il en soit, je suis tout à fait favorable à l'idée d'étudier cette question dans le cadre de cette commission, mais je pense que l'Insee et l'ANCT doivent auparavant réfléchir de manière approfondie sur les gains éventuels qui pourraient être apportés par cette collaboration, mais aussi sur les coûts d'amorçage de ce travail commun. De cette façon, la Cnerp pourrait se prononcer sur cette question en connaissance de cause.

3. Point d'avancement sur le projet de règlement ESOP

Muriel BARLET

ESOP, le futur règlement européen sur les statistiques de démographie, est un règlement-cadre européen. Il s'agit d'un règlement général, qui ne détaillera pas les données que nous devons remonter à Eurostat. La détermination de ces données fera l'objet de textes d'implémentation. Le projet de règlement a été soumis par la Commission européenne au Conseil et au Parlement européens en fin d'année dernière. Ce projet fait l'objet de discussions depuis de nombreuses années au sein de la Commission européenne. Les points de vue des pays restent toutefois encore relativement divergents.

Je ne connais pas l'état d'avancement des discussions menées au Parlement européen, où nous ne sommes pas présents. Pour autant, nous sommes très présents dans les discussions du Conseil européen, où nous faisons valoir le positionnement de la France. Au Conseil, nous constatons que des discussions se tiennent encore sur le choix de la définition de la population. La définition de la population usuellement résidente, utilisée en France, pose des difficultés aux pays à registres de population. Les populations des registres ne renvoient pas nécessairement à la population usuellement résidente. L'usage de la population usuellement résidente ne devrait toutefois pas être remise en cause. En effet, les pays à registre négocient des marges de manœuvre, pour pouvoir mettre en œuvre cette définition mais ne la remettent pas en cause.

Par ailleurs, le règlement-cadre laisse des pouvoirs assez larges à la Commission européenne quant aux données qui seraient demandées. Nous comprenons que la Commission européenne demandera beaucoup plus de données qu'aujourd'hui, tout en imposant un rythme bien plus soutenu. Elle demandera notamment certaines données mensuelles, ainsi que des données annuelles au niveau des communes, ou des carreaux.

Ces demandes représenteront une charge de travail très importante pour la statistique publique française. C'est pourquoi nous cherchons à mettre en évidence les demandes qui nous paraissent absolument impossibles à mettre en œuvre. La France est l'un des rares pays européens à ne pas disposer de registres de population. Comme nous l'avons vu pour la diffusion des populations légales, nous ne pouvons pas produire certaines données très fraîches. De plus, la France comprend un grand nombre de communes et notamment beaucoup de petites communes. Pour nous, toute demande qui met en jeu le niveau communal s'avère très exigeante. Nous tentons donc de faire valoir ces particularités auprès du Conseil européen.

Pour le moment, le Conseil européen n'a pas arrêté de proposition de texte. Les États membres y tiennent encore des débats très nourris. Une fois qu'un texte sera proposé, il sera discuté dans un trilogue européen, pour faire l'objet d'un consensus entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Je constate toutefois que les propositions de ces trois chambres semblent diverger. Je pense donc que le projet de règlement fera l'objet d'un long processus. Il est prévu que ce texte entre en vigueur en 2026. Ce calendrier, encore tenable, paraît particulièrement court.

V. CONCLUSION

Magda TOMASINI

En l'absence d'autres questions ou d'autres remarques, je vous propose de clore cette séance. Je vous remercie au nom du Président de la Cnerp pour la qualité de nos échanges nourris. Notre prochaine séance se tiendra au début octobre.

François GUILLAUMAT-TAILLIET

Notre prochaine séance se tiendra le 3 octobre à 9 heures 30, à Bercy.

La séance est levée à 12 heures 30.