

Paris, le 15 octobre 2015
N° 138/H030

Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) Compte-rendu de la réunion du 27 mai 2015

Président : Monsieur Jean-Claude FRÉCON (Sénateur de la Loire)

Rapporteurs : Monsieur Pierre BERTINOTTI (Contrôle général économique et financier)
Monsieur Michel DUÉE (Direction générale des collectivités locales)

Rappel de l'ordre du jour

1. Introduction : accueil des nouveaux membres
2. Validation du compte-rendu de la réunion du 12 novembre 2014
3. Bilan de la collecte 2015 et orientations 2016
4. Évolution de la dotation forfaitaire de recensement (DFR) pour les années à venir
5. Résultats du recensement de la population : de la réponse aux courriers des élus et de leurs associations
6. Proposition pour améliorer la constitution du RIL avec la mise en œuvre de Rorcal
7. Points divers

Document(s) présenté(s)

[Recensement de la population - Bilan de la collecte 2015 et orientations 2016 - Insee - Diaporama](#)

Liste des participants

Stéphanie ALIBERT - Association des ingénieurs territoriaux de France
Brigitte BACCAÏNI - Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Pierre BERTINOTTI Rapporteur
Marie-Hélène BOULIDARD, personnalité qualifiée
Chantal CASES, vice-présidente - Directrice de l'Ined
Isabelle COURT- mairie de Saint-Germain-en-Laye - Association des maires d'Île-de-France
Marie-Hélène COUSIN – Fédération nationale des agences d'urbanisme
Jean-Philippe DAMAIS, personnalité invitée
Michel DUÉE Rapporteur
Caroline ESCAPA - Insee
Lionel ESPINASSE - Insee
Guillaume ESTIENNE - Association des maires d'Île-de-France
Jean-Claude FRÉCON Président de la Commission
Louis GUEDON - Association nationale des élus du littoral (Anel)
Henriette LANTIN - Secrétariat Cnis
Philippe LOUCHART, personnalité qualifiée
Gilbert MEYER - Association des Villes de France
Armand PINOTEAU - Association Villes de France
Philippe RIO - Association des maires de Ville et Banlieue
Marion SELZ, personnalité qualifiée
Mélanie TRAN LE TAM - Ministère chargé des Outre-mer

Absents excusés

Mohamed AMINE - Observatoire de la fonction publique territoriale
Brigitte BARIOL - Fédération nationale des agences d'urbanisme
Olivier CREPIN - Assemblée des communautés de France (ADCF)
Gérard-François DUMONT, personnalité qualifiée
Wilfrid FAUCHER - Associations des ingénieurs territoriaux de France
Marc FRANCINA - Association nationale des maires des stations classées et communes historiques
Hervé JONATHAN - Ministère chargé des Outre-mer
Emmanuel LAMY - Association des maires d'Île-de-France
Andrée RABILLOUD - Association des maires ruraux de France
Vivien ROUSSEZ - Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

1. Introduction : accueil des nouveaux membres

En ouverture de la séance, **Jean-Claude FRÉCON**, Président de la Commission, fait la liste des présents et des excusés, et accueille les nouveaux membres de la Commission :

- pour l'association des maires de communes touristiques, M. **Marc Francina**, maire d'Évian-les-Bains (excusé) ;
- pour l'association des maires d'Île-de-France, M. **Emmanuel LAMY**, maire de Saint-Germain-en-Laye (excusé, représenté par M. **Guillaume ESTIENNE**, directeur général adjoint des services et **Isabelle Court**, directrice des affaires administratives) ;
- pour l'association nationale des élus du littoral, M. **Louis GUEDON** ;
- pour l'association Villes de France, M. **Gilbert MEYER**, maire de Colmar ;
- M. **Lionel ESPINASSE**, qui remplace Nicole CADENEL à l'Insee.

Il rappelle que le renouvellement des membres est systématique après chaque élection municipale. La Cnerp a envoyé un courrier à tous les présidents d'association et à tous les organismes pour savoir s'ils souhaitent changer leur représentant. Il indique que certaines associations sollicitées, notamment l'association des maires de France (AMF), n'ont pas encore répondu. **Caroline ESCAPA** rappelle que, suite à une circulaire du Premier ministre, les associations qui nomment deux membres doivent nommer un homme et une femme.

2. Validation du compte-rendu de la réunion du 12 novembre 2014

Le compte-rendu est adopté à l'unanimité.

3. Bilan de la collecte 2015 et orientations 2016

Après quelques rappels sur la méthode et l'organisation du recensement, **Lionel ESPINASSE** présente les principaux résultats de la collecte 2015. Cette édition était marquée par la généralisation de la collecte par Internet, qui a été un franc succès. Un tiers des ménages ont répondu par ce mode de collecte. Il est rappelé que c'est bien le ménage qui choisit de répondre par Internet ou par papier, mais la forte hétérogénéité des taux de réponse par Internet sur le territoire traduit aussi les différences d'implication des communes pour ce mode de collecte, et le fait que certains agents recenseurs ont pu avoir des réticences à le proposer (par exemple, parce qu'ils ne peuvent pas s'assurer que les ménages ont répondu à l'ensemble des questions, contrairement au papier). L'infrastructure informatique a bien fonctionné, en supportant des volumes de connexions importants (jusqu'à 10 000 connexions par heure).

La réponse par Internet ne semble pas poser de problème de qualité ni de non-réponse. En particulier, si un ménage annonce qu'il répondra par Internet, sans réponse effective de sa part dans les jours qui suivent, l'agent recenseur reprend contact avec le ménage. Au-delà de la réponse, par internet, deux points peuvent être mentionnés concernant l'enquête de recensement 2015. D'une part, les étudiants restent une population difficile à joindre. D'autre part, le taux de fiches de logement non enquêté (FNLE) a légèrement augmenté depuis deux ans : 3,3 % en 2014 et 3,4 % en 2015, contre environ 3,0 % entre 2008 et 2013. Ce taux de FNLE est plus important dans les grandes communes. Les écarts entre régions sont importants : le taux de FNLE atteint notamment 5,3 % en Paca et 7,4 % en Île-de-France (contre 1,6 % en Bourgogne ou 1,8 % en Pays-de-la-Loire).

Par ailleurs, on peut regretter que seulement la moitié des communes soient représentées lors des réunions d'information à destination des élus, qui sont organisées avant le lancement de la collecte, généralement dans les préfectures et sous-préfectures.

Un enjeu important de la collecte 2016 sera le recensement des personnes sans abri et des habitations mobiles dans les communes de plus de 10 000 habitants, qu'il faudra préparer avec les communes concernées et les associations. L'année sera également marquée par le recensement des bateliers et le recensement à Saint-Pierre et Miquelon. Par ailleurs, l'Insee cherchera à diffuser les bonnes pratiques pour inciter à répondre par Internet, notamment en repérant ce qui fonctionne dans les communes où le taux de réponse par Internet était élevé en 2015.

Gilbert MEYER rappelle que la nouvelle méthode de recensement a été mise en place, notamment, pour lisser la dépense et pour pouvoir disposer de données plus fraîches qu'auparavant, entre 2 recensements. Cependant, pour les communes de plus de 10 000 habitants, il considère que cette méthode présente les inconvénients suivants :

- le recensement se ferait par zone, ce qui peut pénaliser la commune une année donnée ;

- pour Colmar, on observe des différences importantes avec les nombres de raccordement au réseau électrique et à l'eau (écarts d'environ 4000 habitants). Ce constat est valable dans plusieurs autres communes de l'association des Villes de France ;

- les logements non enquêtés feraient baisser la population recensée ;

- la communication est plus difficile : il était plus facile de mobiliser la population dans le cadre d'un recensement exhaustif.

Il rappelle que la présidente de l'association des Villes de France, sénatrice, est d'ailleurs porteuse d'une proposition de loi, conjointement avec un député, pour autoriser les communes de plus de 10 000 habitants à réaliser des recensements additionnels, exhaustifs. **Jean-Claude FRECON** souligne que, de son point de vue, cette proposition comporte un risque d'inconstitutionnalité pour rupture d'égalité de traitement des communes.

Caroline ESCAPA et **Lionel ESPINASSE** apportent les réponses suivantes :

- les communes de plus de 10 000 habitants ne sont pas enquêtées par quartier : chaque année, un échantillon est tiré dans chaque quartier et les logements enquêtés sont répartis sur tout le territoire communal. Par ailleurs, la population légale n'est pas calculée uniquement à partir de la collecte terrain, mais aussi avec les données du RIL, production conjointe de l'Insee et de la commune, alimentée en partie avec des informations administratives ;

- la comparaison entre le nombre de résidences principales au recensement et le nombre de compteurs d'eau ou d'électricité est délicate car il existe des compteurs pour d'autres locaux que des résidences principales (résidences secondaires ou occasionnelles, locaux professionnels...) ;

- la non-réponse existait déjà dans les recensements exhaustifs, et existe aussi dans les pays qui font actuellement des recensements exhaustifs. Dans le recensement actuel, en cas de non-réponse, l'agent recenseur remplit une fiche de logement non enquêté (FNLE). Si possible, il indique le nombre d'habitants dans le logement (par exemple si les voisins peuvent fournir l'information), qui sont alors comptabilisés dans la population de la commune. Si l'information n'est pas disponible, le nombre d'habitants est imputé lors de l'exploitation des données. Dans les deux cas, la non réponse réduit la qualité de l'information mais ne se traduit pas par une sous-estimation de la population.

Sur la communication, il est vrai qu'elle était plus facile avec des recensements exhaustifs, mais les communes doivent utiliser les leviers à leur disposition pour communiquer sur le recensement (y compris vœux du maire, trombinoscope des agents recenseurs, publi-communiqué dans le journal municipal etc.).

Philippe LOUCHART mentionne que dans l'ancienne méthode de recensement, on pouvait aussi avoir une diminution de la population malgré une augmentation du nombre de logements, car le nombre d'habitants par logement diminue dans le parc existant. Il indique qu'il convient d'introduire les logements dans le RIL uniquement lorsqu'ils sont effectivement habitables, sinon ils ne pourront être recensés.¹ **Chantal CASES** indique que la collecte du recensement par Internet est un succès, avec notamment un taux de réponse par Internet élevé par rapport aux enquêtes multimodes existantes. Elle demande, pour une prochaine session de la Cnerp, une présentation sur la qualité des réponses par Internet, par rapport aux réponses papier. Pour améliorer la réponse des étudiants, elle suggère de prendre contact avec la conférence des présidents d'université, pour chercher ensemble une solution.

Louis GUEDON signale qu'avec la collecte par Internet, on perd une étape de vérification que pouvait mener l'agent recenseur quand il récupère les questionnaires. **Jean-Claude FRECON** rappelle cependant qu'en cas de réponse papier, l'agent recenseur ne peut pas tout vérifier. Son rôle se borne à s'assurer que le nombre de bulletins est bien conforme au nombre d'habitants du logement et que les questionnaires sont renseignés.

Suite à une question de **Philippe LOUCHART**, **Caroline ESCAPA** indique que les habitats hybrides, ou bidonvilles, sont enquêtés en même temps que les sans-abri et les habitations mobiles, car ils ne sont pas dans le RIL. Même si les bulletins individuels ne sont pas remplis entièrement, l'objectif est au moins de dénombrer les personnes et de renseigner sexe, âge et nationalité. Dans le cas de bidonvilles, la méthode consistera à prendre contact avec le « chef de village », via les travailleurs sociaux. M. RIO signale qu'en Île-de-France, le préfet Lenormand est chargé des sans-abri et qu'il existe un GIP mandaté sur le sujet.

Stéphanie ALIBERT demande si l'Insee prévoit de revoir la formation des agents recenseurs sur les aspects opérationnels. Concernant le recensement des sans-abri, elle indique que les partenariats entre l'Insee et les associations au niveau national sont importants mais qu'il est nécessaire que l'information redescende au

¹ Si un logement est encore en construction lors du passage de l'agent recenseur, il fait l'objet d'une Fiche d'adresse non enquêtée (Fane). Aucune information n'est collectée, ce qui réduit la précision des résultats du sondage.

niveau local car les associations locales ne sont pas toujours informées. Elle indique par ailleurs que Omer² est un grand changement : la prise en main s'est bien passée, mais il existe des possibilités d'optimisation ; elle demande comment faire remonter les idées à l'Insee. **Caroline ESCAPA** répond que l'Insee prend volontiers en compte les remarques dès maintenant, mais ne pourra les rendre opérationnelles avant 2017.

Marion SELZ préconise de faire une communication nationale sur le recensement, vers les citoyens, sur les enjeux du recensement. **Caroline ESCAPA** répond que la communication est déjà axée sur l'intérêt pour le citoyen de répondre au recensement, via la DGF, la définition des politiques locales etc. Elle indique également qu'il existe une conférence de presse nationale pour annoncer la collecte, ainsi que des conférences de presse régionales, avec de bonnes reprises. Il y a également des reportages livrés aux radios et télévisions locales, mais le budget de l'Insee ne permet pas de financer des spots de télévision nationale.

Philippe RIO demande des informations sur le taux de réponse par Internet en 2015 pour les communes de l'association Villes et banlieues. **Caroline ESCAPA** indique que l'Insee fournira ces informations.

Lionel ESPINASSE revient sur la population étudiante. D'une façon générale, l'emploi du temps des étudiants fait qu'ils sont difficiles à joindre chez eux. Par ailleurs, les étudiants étrangers ne se sentent pas concernés, même s'ils sont en France pour une année d'études. Les étudiants français ont tendance à considérer qu'ils peuvent être recensés uniquement dans la résidence principale de leurs parents, alors que c'est généralement leur logement étudiant qui doit être considéré comme leur résidence principale. Une opération de communication portée sur les serviettes distribuées dans les restaurants universitaires a été menée en 2015, mais elle a mal fonctionné. Par ailleurs, concernant les formations, il indique que les agents recenseurs des grandes communes ont souvent plusieurs années d'expérience et ont ainsi moins besoin de formation initiale : l'Insee cherche donc à adapter les formations actuelles, sous forme d'exercices participatifs.

Gilbert MEYER suggère de diffuser l'information sur le recensement aux étudiants via les universités et les résidences étudiantes.

Sur les questions de méthodologie du recensement, **Jean-Claude FRECON** rappelle l'existence de deux documents diffusés il y a deux ans dans toutes les communes de France : « Comprendre la population légale de votre commune » et « Des populations légales au calcul de la DGF ». Ces deux documents sont disponibles sur le site de la Cnerp. Ces documents sont également mentionnés dans la publication « Dix ans d'activité de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) ».

4. Évolution de la dotation forfaitaire de recensement (DFR) pour les années à venir

Caroline ESCAPA présente l'évolution prévue de la DFR. Actuellement, les communes réalisant l'enquête de recensement perçoivent cette dotation, calculée, pour les communes de moins de 10 000 habitants de métropole, selon la formule :

$$DFR = 1,72 \text{ €} * \text{pop} + 1,13 \text{ €} * \text{log}$$

avec pop=nombre d'habitants (hors communautés) et log=nombre de logements. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, on applique un coefficient de 10 % ; les communes des DOM bénéficient d'une majoration de 20 % environ des coefficients unitaires. Cette dotation contribue à financer la collecte mais ne vise pas à couvrir tous les coûts de collecte car le recensement est une opération réalisée en partenariat à coûts partagés entre l'État et les communes.

Le montant total de la DFR se monte à 22,5 M€ en 2015. Le projet de loi de finances triennale prévoit une réduction de 1,1 M€ pour 2016 et de 1,2 M€ supplémentaires pour 2017. Cette réduction est à relier au développement de la collecte par Internet, source d'économies pour les communes comme pour l'Insee. L'impact sur les coûts ne porte cependant que sur une partie des travaux des agents recenseurs : celle consistant à récupérer les questionnaires. Les formations, le repérage, la première visite sont toujours nécessaires. La partie économisable des travaux est estimée à 40 % de l'activité liée au nombre d'habitants répondant par internet et à 25 % de l'activité liée au nombre de logements dont les occupants répondent par internet. Aussi, l'Insee propose de remplacer la formule précédente par :

$$DFR = 1,72 \text{ €} * \text{pop} * (1-0,4*t) + 1,13 \text{ €} * \text{log} * (1-0,25*t)$$

où t est le taux de collecte par internet observé au niveau national pour l'année n-2, ce décalage permettant de disposer de l'information nécessaire lorsque démarre les travaux sur les projet de loi de finances de l'année n et permettant aux communes de disposer d'un laps de temps suffisant pour tenir compte de l'évolution de la dotation dans leur organisation de l'enquête de recensement de l'année n (pour le recrutement des agents recenseurs en particulier).

² Outil de Modernisation du Recensement

Pour l'EAR2016, il est proposé de fixer t à 18 %. Eu égard au taux de réponse par internet observé en 2015, t vaudra 33 % pour 2017.

Cette proposition ne suscite pas de remarque.

5. Résultats du recensement de la population : de la réponse aux courriers des élus et de leurs associations

Caroline ESCAPA rappelle que le nombre de questions sur le calcul des populations légales par les élus est en baisse : 400 environ en 2011 et 2012, et seulement 200 pour le dernier recensement. Par ailleurs, il y a eu, entre 2009 et 2013, 3 ou 4 recours contentieux par an contre le décret publiant les populations légales, puis seulement 2 en 2014 et 1 en 2015. Pour l'instant, il n'y a eu qu'une seule rectification, liée à la prise en compte d'une base militaire localisée à cheval sur deux communes.

Jean-Claude FRECON rappelle que toutes les contestations, qu'elles soient adressées à l'Insee, à lui-même ou à la Direction générale des collectivités locales (DGCL), sont analysées et qu'une réponse est apportée. En particulier, **Jean-Claude FRECON** a récemment répondu à une lettre de l'association des maires de France (AMF) qui faisait part du mécontentement de plusieurs communes quant au chiffre de leur population ; suite à cette lettre, la Gazette des communes a contacté l'Insee et publié un interview de **Caroline ESCAPA**.

Suite à une question de **Guillaume ESTIENNE** sur les écarts entre le recensement et la population scolarisée, **Caroline ESCAPA** rappelle que l'Insee souhaite mener une expertise sur la commune de Grigny pour chercher à comprendre les écarts existants entre le nombre d'enfants comptabilisés au recensement et le nombre d'enfants scolarisés sur cette commune. L'Insee a cependant besoin de l'accord du Cnis et de la Cnil pour pouvoir accéder aux données du rectorat.

6. Proposition pour améliorer la constitution du RIL avec la mise en œuvre de Rorcal

Marie-Hélène BOULIDARD présente une proposition de groupe de travail sur la mise en œuvre de Rorcal (réorganisation du répertoire commun d'adresses localisées – nouvelle version de l'application informatique de mise à jour du RIL qui sera déployée pour la constitution du RIL 2017). Le RIL est la base de sondage du recensement dans les communes de 10 000 habitants et plus et la base de calage pour le calcul des populations légales ; il revêt donc une grande importance pour la qualité des résultats. À l'avenir, le RIL sera mis à jour et validé avec un outil partagé et commun entre l'Insee et les communes, ce qui posera plusieurs questions : propriété des données, rôle de chacun, comment faire en cas de différend etc. Par ailleurs, des questions pratiques se posent, par exemple pour les communes qui avaient déjà leur propre référentiel d'adresses.

Jean-Claude FRÉCON a donc chargé **Marie-Hélène BOULIDARD** de monter un groupe de travail, qui devrait être initialisé en juillet 2015 pour un rapport attendu fin 2016. Elle souhaite que le groupe de travail comprenne deux correspondants RIL, l'un ayant été impliqué dans le test en cours et l'autre non.

Caroline ESCAPA indique que le groupe de travail devra notamment expertiser les liens avec la base d'adresses nationale (BAN) de l'IGN, base en open data que les mairies peuvent mettre à jour. La question des échanges entre le RIL et la BAN mérite d'être étudiée. **Mélanie TRAN LE TAM** indique que la BAN est issue du croisement de la BD parcellaire et de la base de données de l'IGN et qu'il y aura un accès via Open Street Map.

7. Points divers

Chantal CASES informe la Commission du travail en cours sur l'évolution de la feuille de logement, qui résulte du groupe de travail du Cnis sur l'évolution des questionnaires. Un comité scientifique a été mis en place. L'évolution concerne surtout la partie consacrée à la description des liens familiaux. Une phase de test de plusieurs formats de feuille de logement est en cours. Elle remercie l'Insee dont les équipes ont fait preuve d'ouverture vis-à-vis des demandes du comité scientifique.

Jean-Claude FRÉCON rappelle que la Cnerp avait fait 20 propositions sur l'évolution du bulletin individuel, dont seulement 3 ont été prises en compte actuellement. Il se réjouit qu'une suite soit donnée à ces propositions. **Caroline ESCAPA** indique qu'il n'a pas été possible de prendre en compte plus de propositions en raison de contraintes de moyens, dans une période où les chaînes informatiques sont transférées à Metz, où la collecte par Internet a été généralisée et où le projet Rorcal se déploie.

Lionel ESPINASSE précise que les évolutions visent à mieux décrire les familles recomposées et la multi-résidence. Il est nécessaire de faire des arbitrages entre la richesse des données qu'on aimerait collecter et la

simplicité qu'il faut conserver, puisque le recensement est auto-administré. La simplicité est surtout un enjeu pour la collecte papier, puisque par Internet on peut inclure des aides au remplissage (filtres etc.). Le test en cours, qualitatif, permet de comparer la description du ménage faite en auto-administré avec celle que fait l'enquêteur Insee, et recueille l'avis des répondants sur les différents projets de questionnaire.

Prochaine réunion : le 14 octobre 2015.