

Projet de mandat du groupe de travail :

Avancement de la date de référence des résultats du recensement

Contexte

L'écart entre la date de référence des populations légales (au 1^{er} janvier de l'année n) et leur date de publication (en décembre de l'année n+2), soit un écart de presque 3 ans, est régulièrement décrié par des élus ou acteurs locaux dans différents cadres.

Le recensement de la population (RP) est en effet élaboré sur un cycle quinquennal constitué de cinq enquêtes annuelles de recensement (EAR). L'Insee publie en fin de cycle quinquennal les populations légales ayant une date de référence située en milieu de cycle. Ainsi, pour publier les résultats de l'année de milieu de cycle n, la dernière enquête prise en compte est celle réalisée en début d'année n+2. Par exemple, pour les populations amenées à être publiées fin 2023, la date de référence sera le 1^{er} janvier 2021, mais ces résultats tiendront compte des cinq enquêtes annuelles de recensement réalisées entre 2019 et 2023. Le rythme actuel de publication répond à une exigence de robustesse des estimations puisque contrairement à d'autres indicateurs statistiques, les populations légales ne peuvent être révisées. Ils servent en effet à la détermination de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et répondent à des exigences législatives qui ne peuvent évoluer plusieurs fois par an au rythme de révision, alors que des chiffres provisoires suffiraient à des exploitations statistiques.

Pour certaines communes, notamment celles dont la croissance de la population est la plus dynamique, ce décalage dans le temps, gage d'équité et de qualité, est jugé préjudiciable. Celles-ci regrettent en effet le décalage de trois ans qui sépare la réalité du terrain des populations légales publiées. Ce décalage entraîne une sous-estimation de leur dotation par rapport à leurs besoins. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'avancement des estimations de population pénalisera les communes à la démographie déclinante.

Le principe de la méthode actuelle du recensement, qui repose sur le recours aux collectes de cinq EAR successives, n'est pas remis en cause. Cependant, dans le cadre du recensement européen de 2021 et de la crise du Covid-19, l'Insee a déjà été amené à étudier et déterminer ponctuellement des estimations de population avancées d'une année à partir du recensement. En parallèle, une demande européenne dans le cadre du futur règlement européen sur les statistiques de population (Esop) vise à établir des estimations plus précoces des populations communales. Les délais et modalités précises sont encore en cours de négociation.

Dans ce contexte, le président de la Cnerp a saisi le directeur général de l'Insee en décembre 2022 afin de demander la réalisation d'une étude portant sur la possibilité de réduire le délai existant entre la date de référence et la date de publication des populations légales. Dans sa lettre, le président évoque une présentation à la Cnerp des travaux déjà engagés par l'Insee sur le sujet. Il suggère par ailleurs qu'un rapport lui soit remis mi-2024 en s'appuyant au besoin sur un groupe de travail plus technique. Ce rapport doit permettre à la Cnerp d'émettre une recommandation sur une éventuelle évolution de la méthode de calcul des populations légales et des résultats statistiques du recensement.

L'Insee a ainsi présenté à la réunion de la Cnerp du 16 mai 2023 les méthodes envisageables pour avancer le calendrier de publication du recensement. La commission s'est prononcée en faveur de l'instruction du scénario visant à avancer d'un an la publication des populations légales. Les travaux méthodologiques menés précédemment ont en effet montré une nette dégradation de la qualité des estimations induite par un avancement du calendrier de 2 ans. Un objectif réaliste en l'état serait de publier les résultats du recensement de la population 2025 (date de référence au 1^{er} janvier 2025) en décembre 2026 pour les populations légales, et en juin 2027 pour les résultats statistiques. En effet, il n'est pas envisageable d'avancer la date de publication des populations légales tant que l'enquête annuelle de recensement 2021 qui a été affectée par la crise sanitaire¹ n'est pas sortie du cycle, soit jusqu'au recensement 2023 qui sera diffusé en 2025.

¹ Pour rappel, il n'y a pas eu de collecte en 2021 en raison de la crise sanitaire (hors Mayotte et bateliers), ce qui induit un écart intercensitaire de six ans en petite commune et la mobilisation d'une pseudo-EAR en grande commune.

Il a également été convenu de mettre en place un groupe de travail en sollicitant les membres de la commission pour y participer.

Objectifs du groupe

Le groupe devra :

- étudier l'impact – à la hausse ou à la baisse – de l'avancement d'un an de la publication des résultats du recensement sur la qualité des estimations de population des communes selon différentes méthodes et valider la méthode finale ;
- caractériser les communes qui « gagneraient » ou « perdraient » le plus en termes de population et documenter les conséquences de ces écarts d'estimation sur la DGF ;
- étudier l'impact de l'avancement sur la qualité des résultats statistiques du recensement et anticiper les conséquences sur les utilisateurs ;
- réfléchir aux modalités de passage d'un calendrier de diffusion à l'autre, en particulier pour le RP 2024 qui ne sera associé à aucune population légale ;
- rédiger un rapport détaillant la ou les méthodes envisagées et les simulations associées.

Composition et organisation

Le groupe de travail débiterait ses travaux en 2024. Il se réunira 3 à 4 fois et remettra son rapport au président de la Cnerp en amont de la commission de novembre 2024. Il intégrera à la fois des membres de la Cnerp et des experts de l'Insee issus du département de la Démographie, de la division Enquête et études démographiques et du département de l'Action régionale. Le rôle de rapporteur du groupe de travail sera tenu par un représentant de l'Insee.
