

N° 1246

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

sur la nouvelle méthode de recensement de la population,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Philippe GOSSELIN,

Député

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information relative à la nouvelle méthode de recensement de la population est composée de : M. Philippe Gosselin, président ; MM. Philippe Goujon et Philippe Vuilque.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 9 |
| PREMIÈRE PARTIE : DU RECENSEMENT GÉNÉRAL AU RECENSEMENT RÉNOVÉ : UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE | 15 |
| Chapitre premier : Le recensement général : une opération devenue difficilement praticable | 15 |
| <i>Section 1 : Des opérations lourdes et coûteuses</i> | 15 |
| <i>Section 2 : Des résultats actualisés selon une fréquence insuffisante</i> | 16 |
| <i>Section 3 : Des opérations pratiquées dans peu de pays</i> | 17 |
| Chapitre II : La mise en place d'un nouveau mode de recensement : une nécessité décidée par le législateur | 18 |
| <i>Section 1 : Le mode de recensement proposé par l'INSEE</i> | 18 |
| A. Une méthode différenciée selon la taille des communes | 18 |
| B. Une méthode recourant à des techniques statistiques innovantes | 19 |
| C. Une méthode répondant au besoin de données fréquemment actualisées | 21 |
| D. Une méthode censée être moins coûteuse | 22 |
| E. Une méthode inédite | 22 |
| <i>Section 2 : Le mode de recensement adopté par le législateur</i> | 23 |
| A. Les recommandations du conseil d'état | 24 |
| B. Le choix d'un support législatif | 25 |
| C. Les débats parlementaires | 25 |
| D. Les articles 156 à 158 de la loi relative à la démocratie de proximité | 26 |
| E. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION | 27 |
| <i>Section 3 : La fin du premier cycle du recensement rénové : l'heure du premier bilan..</i> | 28 |
| A. La nécessité d'un bilan sur les opérations et les résultats du recensement | 28 |
| B. La nécessité d'une anticipation des conséquences du recensement rénové | 29 |

| | |
|--|----|
| DEUXIÈME PARTIE : LE DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT : DES OBJECTIFS ATTEINTS, DES ASPECTS PERFECTIBLES | 31 |
| Chapitre premier : Les opérations préparatoires au recensement | 31 |
| <i>Section 1 : La constitution et la vérification du RIL</i> | 31 |
| A. La fiabilité du RIL : une condition déterminante de la fiabilité des résultats du recensement | 31 |
| B. La nécessité de valoriser l'intervention des communes dans les opérations de vérification du RIL | 34 |
| <i>Section 2 : Le recrutement et la formation des agents recenseurs</i> | 35 |
| A. Les difficultés de recrutement des agents recenseurs | 36 |
| 1. Les difficultés des communes à recruter des agents possédant les compétences requis | 36 |
| 2. Les difficultés des communes à fidéliser les agents recenseurs | 37 |
| B. Une formation jugée globalement satisfaisante | 38 |
| <i>Section 3 : Les tournées de reconnaissance</i> | 39 |
| A. Les tournées de reconnaissance : une condition de la réussite de la campagne de recensement | 39 |
| B. La nécessité d'allonger la durée des tournées de reconnaissance | 40 |
| <i>Section 4 : La communication sur la campagne de recensement</i> | 40 |
| A. Des campagnes d'information locales insuffisamment efficaces | 41 |
| B. La nécessité de renforcer les campagnes d'information nationales | 42 |
| Chapitre II : Le déroulement de la campagne de recensement | 43 |
| <i>Section 1 : La durée et la période de la campagne de recensement</i> | 43 |
| A. La durée de la campagne de recensement | 43 |
| 1. Une durée généralement suffisante | 44 |
| 2. La nécessité d'une plus grande souplesse pour les cas particuliers | 44 |
| 3. La nécessité d'allonger la durée des opérations de collecte pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants | 46 |
| B. La période de la campagne de recensement | 47 |
| 1. Les inconvénients de la période retenue | 47 |
| 2. En dépit des inconvénients, la période retenue est la moins mauvaise période | 49 |
| 3. La nécessité d'introduire des possibilités de dérogation | 50 |
| <i>Section 2 : L'encadrement des agents superviseurs de l'INSEE</i> | 51 |
| A. Une collaboration généralement satisfaisante entre les agents superviseurs de l'insee et les communes | 51 |
| B. Des conditions de collaboration parfois plus délicates | 53 |

| | |
|--|----|
| <i>Section 3 : La nécessité d'améliorer le taux de réponse</i> | 54 |
| A. Des taux de non-réponse trop élevés..... | 54 |
| 1. Les non-réponses : une source d'imprécision du recensement | 55 |
| 2. Les fiches de logement non enquêté : une solution partiellement adaptée mais incomplète face au défaut de réponse..... | 56 |
| B. La nécessité de diversifier les modes de réponse possibles | 57 |
| 1. Deux modes de réponse actuellement possibles : la restitution du questionnaire à l'agent recenseur et l'envoi postal | 58 |
| 2. De forts espoirs placés dans la possibilité de réponse par Internet | 58 |
| C. Le problème des ménages récalcitrants | 60 |
| 1. La nécessité d'un courrier de mise en demeure adressé conjointement par l'INSEE et par le maire de la commune | 60 |
| 2. Une sanction pénale insuffisamment dissuasive faute d'application effective..... | 61 |
| TROISIÈME PARTIE : LES RÉSULTATS DU RECENSEMENT : UNE FIABILITÉ PERFECTIBLE | 65 |
| Chapitre premier : Les résultats des enquêtes de recensement : une fiabilité comparable à la fiabilité du recensement général pour les chiffres de population, mais perfectible pour la fourniture de données fines | 65 |
| <i>Section 1 : Le recensement rénové : un recensement aussi fiable que le recensement général de la population quant aux chiffres de population</i> | 65 |
| A. Les chiffres de la population issus du recensement rénové ne sont pas moins fiables que les chiffres issus du recensement général de la population..... | 66 |
| B. ... mais la fiabilité des chiffres de population reste perfectible par un recours accru aux mobilisations de fichiers, dans le respect de la protection des données personnelles..... | 68 |
| 1. L'insuffisante fiabilité des fichiers de taxe d'habitation utilisés pour procéder aux recoupements et vérifications des résultats du recensement | 68 |
| 2. La nécessité de développer les mobilisations de fichiers dans le respect de la protection des données personnelles..... | 69 |
| <i>Section 2 : Les lacunes du recensement rénové pour fournir des données fines aux niveaux infra-communal et supra-communal</i> | 71 |
| A. Des données relatives aux quartiers insuffisamment précises..... | 71 |
| B. Des données relatives aux intercommunalités difficilement comparables..... | 74 |
| C. La nécessité pour les communes de pouvoir disposer de données spécifiquement communales..... | 76 |

| | |
|---|--------|
| Chapitre II : La production des chiffres de population légale : des méthodes statistiques nécessitant des correctifs | 77 |
| <i>Section 1 : La production de chiffres de population légale ramenés à une année commune de référence</i> | 77 |
| A. Le recours à une année commune de référence : une exigence du conseil d'état en matière électorale, étendue par nécessité à l'ensemble des résultats publiés | 77 |
| B. Le recours à une année commune de référence : une opération nécessitant la mise en œuvre de méthodes statistiques à la fiabilité discutable | 79 |
| 1. Le mode de calcul des populations légales dans les communes de 10 000 habitants ou plus | 79 |
| 2. Le mode de calcul des populations légales dans les communes de moins de 10 000 habitants | 80 |
| <i>Section 2 : La nécessité de correctifs à la production des chiffres de population légale</i> | 82 |
| A. La nécessité de développer les mobilisations de fichiers pour le calcul des populations légales | 83 |
| B. La nécessité d'un « dénombrement de recalage » | 84 |
| QUATRIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES À TIRER DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE MÉTHODE DE RECENSEMENT DE LA POPULATION | 87 |
| Chapitre premier : Une diffusion des résultats très perfectible | 87 |
| <i>Section 1 : Des chiffres de population communiqués trop tardivement aux communes.</i> | 88 |
| A. Un délai trop long entre la campagne de recensement et la transmission des résultats aux communes | 88 |
| B. Un délai trop court entre l'information donnée aux communes sur leur population légale et la publication du décret d'authentification | 89 |
| <i>Section 2 : Les communes ne sont pas des clients de l'INSEE comme les autres</i> | 90 |
| A. Une diffusion améliorée par internet | 90 |
| B. La création d'un tarif préférentiel pour les études détaillées demandées par les communes | 90 |
| Chapitre II : Un coût à mieux répartir entre l'État et les collectivités territoriales | 92 |
| <i>Section 1 : Un « reste à charge » pour les communes en augmentation par rapport au recensement général de la population</i> | 92 |
| <i>Section 2 : La nécessaire augmentation de la dotation de compensation versée aux communes</i> | 96 |
| Chapitre III : La nécessité d'un amortissement financier des fortes chutes de population | 97 |
| <i>Section 1 : Les conséquences des variations de population sur les dotations financières des collectivités territoriales</i> | 97 |
| A. Des résultats de recensements espacés de dix ans | 98 |

| | |
|---|------------|
| B. Les conséquences financières prévisibles des baisses de population | 98 |
| <i>Section 2 : La nécessité d'amortir les conséquences financières de la première publication des populations légales calculées selon la nouvelle méthode</i> | <i>99</i> |
| A. Les inconvénients d'un gel à la baisse des dotations | 100 |
| B. Les difficultés d'un mécanisme de lissage..... | 100 |
| C. Un amortissement réservé aux communes qui ont connu une forte chute de population | 101 |
| Chapitre IV : La nécessité de réaliser un inventaire des seuils législatifs et réglementaires liés au nombre d'habitants | 103 |
| <i>Section 1 : L'application de nombreux textes est conditionnée par un seuil de population</i> | <i>103</i> |
| <i>Section 2 : La nécessaire mise à jour des textes mentionnant des seuils de population</i> | <i>104</i> |
| EXAMEN EN COMMISSION | 107 |
| SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS | 109 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION | 113 |
| ANNEXES | 115 |
| ANNEXE 1 : Textes législatifs et réglementaires relatifs au recensement de la population | 117 |
| ANNEXE 2 : Bulletins de recensement (logement et individuel) utilisés lors de la campagne de recensement de 2008..... | 147 |
| ANNEXE 3 : Fiche de logement non enquêté utilisée lors de la campagne de recensement de 2008..... | 153 |
| ANNEXE 4 : Exemple d'utilisation des données issues du recensement général de la population au niveau infra-communal..... | 155 |
| ANNEXE 5 : Grille de relevé des dépenses liées au recensement de la population utilisée par la DGCL pour réaliser une étude sur le coût du recensement pour les communes..... | 157 |

Mesdames, Messieurs,

Le recensement de la population est plus qu'un dénombrement des hommes, c'est **un acte de souveraineté**. Depuis qu'il existe des États, ceux-ci ont recensé leur population. Chaque Empire, depuis la première dynastie égyptienne, jusqu'à Napoléon, en passant par Auguste et Charlemagne a fait compter ses habitants. À l'inverse, les périodes où le pouvoir étatique était faible ont vu disparaître la pratique du recensement. Ainsi, aucun n'a eu lieu durant les premiers siècles du Moyen Âge.

Acte de souveraineté, le recensement l'a été initialement pour deux raisons principales, qui existaient déjà sous la République romaine. Si le recensement y était pratiqué par les plus hauts personnages de l'État, tous les cinq ans, c'est parce que **ses résultats servaient de base d'imposition et de liste de recrutement pour l'armée**. S'y soustraire entraînait la mort ou la vente comme esclave. Chaque citoyen devait déclarer le nombre de membres de sa famille ainsi que l'intégralité des biens qu'il possédait et, ensuite, était affecté à un grade dans l'armée. Le premier relief historique romain, conservé au Louvre, montre d'ailleurs cet enregistrement volontaire des citoyens puis le départ de certains d'entre eux, sous les habits militaires.

Avec l'apparition du recensement moderne en France, en 1801, sous l'Empire, ces deux préoccupations n'étaient pas non plus les moindres. Tout au long du XIX^e siècle, se feront jour, notamment dans les campagnes, des résistances au recensement, vu comme le préalable à l'enrôlement ou à la création de nouveaux impôts⁽¹⁾. D'ailleurs, dans le dictionnaire d'Émile Littré, au mot recensement, l'on trouve la définition du « conseil de recensement » comme « conseil chargé de vérifier les tableaux, dressés par les maires, des jeunes gens appelés sous les drapeaux ». Durant ce siècle, le recensement devient également une opération régulière, ayant lieu tous les cinq ans. À ses fonctions de souveraineté, s'en ajoute progressivement une autre, **la fonction scientifique**. Les

(1) Voir par exemple, pour le recensement de 1841, François Ploux, « Politique, rumeurs et solidarités territoriales dans les résistances au recensement de 1841 », in Cahiers d'Histoire, n°1999-2, Paris, 1999.

questionnaires augmentent en volume et la précision des questions progresse. À mesure que l'État se fait statisticien, la production des résultats s'améliore et s'automatise. En 1896, le recensement se couple avec une enquête sur les professions et ses résultats sont exploités à l'aide de machines à cartons perforés. Les historiens et les démographes estiment aujourd'hui que les recensements généraux de la population sont une source essentielle pour la connaissance du XIX^e siècle ⁽¹⁾.

Après la seconde guerre mondiale, les techniques statistiques permettent d'augmenter la taille du questionnaire et de traiter certaines variables selon la méthode du sondage. **La connaissance de la population française est donc de plus en plus précise, mais elle devient aussi, au fil du temps, de plus en plus rare.** En effet, les périodes intercensitaires s'allongent, pour atteindre neuf ans entre 1990 et 1999, essentiellement pour des raisons budgétaires. Or, les dynamiques territoriales étant de plus en plus fortes, la mise en œuvre de politiques publiques adaptées nécessite une connaissance régulièrement actualisée du territoire et de ses habitants. Face à l'immense machine que constitue le recensement général de la population, l'idée se développe, dans les milieux statistiques, d'utiliser des techniques plus modernes afin d'obtenir des résultats plus fréquents, sans pour autant qu'ils soient moins fiables.

« Dans l'histoire des statistiques françaises de population, 2004 est une date historique » ⁽²⁾. Elle marque en effet le début des opérations de recensement selon une méthodologie renouvelée et donc l'abandon définitif du système du recensement général de la population. **Le recensement renouvelé, conçu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est institué par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.** Il est fondé sur le recours à la **technique des sondages**, dans les communes de 10 000 habitants ou plus et sur l'**annualisation des opérations de collecte d'information**. Un cinquième des communes de moins de 10 000 habitants et 8 % des habitants de celles de 10 000 habitants ou plus sont recensés tous les ans. Ainsi, au bout de chaque cycle de cinq ans, ce sont la totalité des habitants des « petites » communes et 40 % de ceux des « grandes » communes qui ont été recensés. Par le biais de méthodes statistiques, chaque commune dispose d'un chiffre de population légale chaque année, sur lequel est indexée une partie de son financement par l'État.

Or, le premier cycle quinquennal arrive à terme en 2008. En effet, les premiers recensements partiels ont eu lieu chaque année depuis 2004. De ce fait, les premiers chiffres de population légale seront publiés par décret au mois de décembre. Nous nous trouvons donc dans une période où l'évaluation de la nouvelle méthode et de ses conséquences devient possible et surtout nécessaire.

(1) Sur l'histoire du recensement, voir notamment Les Echos, « Dans les coulisses du recensement. L'évolution de la société à travers le choix des questions », 19 février 1999, page 52.

(2) Gérard-François Dumont, « Face au recensement renouvelé, quelles voies d'amélioration ? », texte envoyé par l'auteur à la mission, suite à son audition.

Le recensement de la population permet d'obtenir des données d'une finesse et d'une précision inégalées. Ses résultats servent de fondement à de nombreuses politiques publiques, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les textes législatifs et réglementaires qui concernent les collectivités territoriales font très souvent référence au nombre d'habitants à partir desquels ils s'appliquent. De plus, la dotation générale de fonctionnement des communes dépend de manière directe de leur nombre d'habitants. **Le recensement de la population a donc des implications fortes dans de nombreux domaines de la vie publique.**

Or, **le recensement rénové suscite des inquiétudes.** Il fait largement appel à des techniques statistiques, telles que le sondage, l'échantillonnage ou l'extrapolation. Les chiffres de population légale, qui détermineront la dotation des communes ainsi que les normes qui leur seront applicables, ne seront plus, dans la très grande majorité des cas, issus uniquement d'un dénombrement, mais également d'un calcul. De plus, l'exhaustivité et la simultanéité sont abandonnées. Désormais, une partie seulement de la population est recensée chaque année et il est possible de ne jamais être recensé. Enfin, la méthode employée est totalement inédite, que ce soit en France ou dans le monde, et n'a été que peu testée avant d'être adoptée.

De surcroît, dès 2002 et jusqu'à aujourd'hui, **des doutes, des réserves, des critiques ont été exprimés**, de la part d'universitaires notamment, qui considèrent que la nouvelle méthode est moins fiable que l'ancienne. Ainsi, M. Jean-Philippe Damais a-t-il dénoncé la perte de qualité que l'on pouvait attendre de cette nouvelle méthode. M. Gérard-François Dumont a, pour sa part, mis au jour pas moins de « dix biais » de la nouvelle méthode de recensement, qu'il a exposés à la mission d'information.

De plus, alors que l'argument du coût était l'un des principaux qui était invoqué pour justifier le changement de méthode de recensement, de nombreux élus locaux se sont plaints du fait que **les dépenses engendrées par les opérations de recensement pesaient de plus en plus lourd dans le budget des communes.** Le taux de concours de l'État aurait en effet diminué avec la mise en œuvre du recensement rénové.

C'est donc pour répondre à ces inquiétudes et interrogations et pour évaluer la nouvelle méthode mise en œuvre depuis 2004 que la commission des Lois a décidé, le 16 avril 2008, de créer une mission d'information sur la nouvelle méthode de recensement de la population. Afin d'évaluer le recensement rénové et donc de juger de la pertinence des critiques précédemment évoquées, la mission d'information a auditionné tous les acteurs du recensement. **Ont ainsi été entendus les concepteurs de la méthode, ceux qui la mettent en œuvre**, à savoir les maires et leurs équipes, **ainsi que ceux qui en utilisent les résultats**, essentiellement à des fins scientifiques ou de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques **et enfin, ceux qui la contrôlent.**

Les membres de la mission les ont interrogés aussi bien sur les aspects techniques de la nouvelle méthode, que sur le déroulement pratique des opérations, sur le coût pour les communes ou sur la qualité des résultats obtenus. Les conséquences de la publication des premiers résultats en 2009, puis des résultats annuels, à partir de 2010, ont également été abordées.

La mission a également sollicité des contributions des Parlements européens, via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Elle remercie les Parlements des neuf États⁽¹⁾ qui lui ont adressé des réponses lui permettant de disposer des données de droit comparé.

La mission d'information tient également à remercier toutes les personnes qui ont prêté leur concours à ses travaux, et notamment les personnes auditionnées. Un dialogue riche et constant a aussi été mené avec l'INSEE et la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL), qui a permis de recueillir de précieuses informations afin d'élaborer une partie des propositions du présent rapport. La mission souhaite vivement que cette collaboration puisse se poursuivre, dans l'intérêt du recensement, autour de la mise en œuvre des propositions présentées dans le présent rapport. MM. Gérard-François Dumont et Jean-Philippe Damais ont également fourni des contributions écrites substantielles et éclairantes, qui ont grandement contribué à l'information de la mission⁽²⁾.

À travers ces auditions, il est apparu que le recensement rénové ne devait pas être remis en cause dans son principe. Il est en effet encore trop tôt pour évaluer complètement les conséquences de l'instauration de la nouvelle méthode, puisqu'aucun chiffre légal de population n'a encore été publié. Un recul plus important est nécessaire avant de pouvoir la comparer à d'autres techniques de recensement, et ce, d'autant plus qu'aucun autre pays ne l'avait expérimentée. En revanche, il semble particulièrement nécessaire de **contrôler régulièrement la qualité des résultats obtenus.**

Le recensement rénové a d'importants avantages : il permet de disposer de données régulièrement actualisées et de lisser le coût budgétaire sur plusieurs années (Première partie). En revanche, la mission d'information estime que des adaptations, voire des corrections, doivent être apportées sur plusieurs points :

— **Concernant le déroulement pratique des opérations de recensement**, les premières campagnes de recensement ont montré la nécessité, à plusieurs niveaux, d'améliorer la collaboration entre l'INSEE et les communes, notamment afin de mieux prendre en compte la diversité de ces dernières (deuxième partie).

(1) Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, des Pays-Bas, de la République tchèque, de la Roumanie et de la Suède.

(2) Gérard-François Dumont, « Face au recensement rénové, quelles voies d'amélioration ? » ; Jean-Philippe Damais, « La rénovation du recensement en France : vers une collecte sélective et une fiabilité amoindrie », Amiens, XI^{ème} colloque international de Démographie CUDEP, 14-16 mai 2002.

— **La fiabilité des résultats issus du recensement rénové** pourrait être accrue par le recours à des techniques complémentaires, telles que les mobilisations de fichiers ou l’instauration d’un « dénombrement de recalage » (troisième partie).

— Il est nécessaire d’**anticiper les conséquences du recensement rénové**. Participant davantage aux opérations de recensement, les communes doivent pouvoir accéder aux résultats plus facilement et obtenir de réelles contreparties des dépenses qu’elles engagent. Celles qui seraient en difficulté financière à la suite de la prise en compte des nouveaux chiffres de population légale doivent être aidées. Les textes relatifs aux collectivités territoriales qui comportent des seuils de population doivent être expertisés (quatrième partie).

PREMIÈRE PARTIE : DU RECENSEMENT GÉNÉRAL AU RECENSEMENT RÉNOVÉ : UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE

Le changement de méthode de recensement s'est justifié, en 2002, par les inconvénients que présentait l'ancienne méthode, notamment quant à son coût et quant à sa fréquence réduite. L'arrivée de la fin du premier cycle de cinq années permet et – surtout – rend nécessaire que soit dressé un premier bilan du recensement rénové, afin d'en évaluer les avantages et les difficultés.

CHAPITRE PREMIER

Le recensement général : une opération devenue difficilement praticable

Deux raisons, inhérentes à l'ancienne méthode de recensement, contribuaient à rendre son maintien difficile : le recensement général de la population donnait lieu à des opérations lourdes et coûteuses et les données qu'il permettait d'obtenir n'étaient renouvelées que peu fréquemment. D'ailleurs, une grande partie des pays européens, après avoir utilisé la méthode du recensement exhaustif, l'a également abandonnée.

Section 1

Des opérations lourdes et coûteuses

Le recensement de la population, sous son ancienne forme, constituait un **« grand rituel national, qui consistait, pendant un mois, à envoyer plus de 100 000 agents recenseurs munis d'une carte tricolore frapper aux portes de tous les foyers de l'Hexagone afin d'obtenir une photographie statistique du pays »** ⁽¹⁾. Celui-ci étant exhaustif, chaque personne résidant en France était concernée. D'ailleurs, à cette occasion, avaient lieu d'importantes campagnes de communication et de sensibilisation, informant la population du fait que le recensement général allait avoir lieu. Ainsi, en 1999, ce sont près de 90 millions de bulletins, dont 30 millions de bulletins logement et 60 millions de bulletins individuels ⁽²⁾, qui ont dû être préparés, distribués puis collectés et traités.

Le coût de l'ancienne forme de recensement a été l'un des principaux motifs qui ont conduit à élaborer une nouvelle méthode. En effet, le dernier recensement général, qui a eu lieu en 1999, était initialement prévu pour 1997, mais a été repoussé pour des raisons budgétaires, puisque le surcoût lié à sa réalisation aurait pu notamment entraîner le non-respect des critères de Maastricht. Le coût budgétaire du recensement était en effet concentré sur une seule année et

(1) Le Monde, « Un recensement en forme de diaporama », 27 janvier 2005, page 14.

(2) Voir en annexe des exemplaires des bulletins qui ont été utilisés pour la campagne 2008.

demandait donc un effort ponctuel important. Ainsi, le recensement de 1999 a coûté environ 1,2 milliard de francs, soit environ 180 millions d'euros.

Pour réaliser les opérations de recensement, tous les moyens humains et financiers étaient nécessaires **pendant un bref intervalle de temps**. De ce fait, l'organisation d'un recensement était une entreprise gigantesque, nécessitant le doublement du budget annuel de l'INSEE et le recrutement massif d'agents recenseurs pour une période très brève. De plus, l'INSEE devait embaucher, pendant les périodes de recensement, de nombreux vacataires pour mener à bien les opérations de collecte, ce qui ne manquait pas de susciter des tensions entre la direction de l'INSEE et les syndicats quant à leur devenir, une fois les opérations de recensement terminées ⁽¹⁾.

Enfin, pour justifier le changement de méthode, l'INSEE ⁽²⁾ mentionnait également l'argument selon lequel les collectes généralisées d'informations sont devenues plus difficiles à mettre en œuvre, compte tenu, d'une part, de la **méfiance accrue de la population envers les collectes de données** et, d'autre part, de la difficulté croissante à contacter chaque personne, du fait de la multiplication des dispositifs empêchant l'accès aux domiciles. En effet, les Pays-Bas, puis l'Allemagne ont dû renoncer aux opérations de recensement exhaustif dans les années 1980, « *compte tenu de mobilisations collectives de la population* » ⁽³⁾. En France, le recensement de 1999 avait également connu un taux de refus de réponse supérieur à ceux des recensements précédents.

Section 2

Des résultats actualisés selon une fréquence insuffisante

Mais la raison principale qui a présidé à la modification de la méthode de recensement, en 2002, a été la nécessité de mieux connaître la population résidant en France. Le délai entre deux recensements généraux s'allongeait progressivement. La France a connu des recensements réguliers depuis 1801, date du premier recensement moderne, et jusqu'en 1946, tous les cinq ans, qui ont été menés toutes les années se terminant par 1 ou par 6, à l'exception des années de guerre (1871, reporté en 1872 ; 1916 ; 1941) mais l'écart temporel entre deux recensements s'était accru depuis. **Il a atteint neuf ans, entre le recensement de 1990 et celui de 1999**, après avoir oscillé entre six et huit ans depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Cette fréquence de renouvellement des données ne permettait plus de connaître de manière satisfaisante les grandes données relatives à la population de

(1) Fabrice Bardet, « Du recensement au sondage de la population. L'exception démocratique française » in *Politix*, volume 20, n°79/2007, 2007, page 203.

(2) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », 2005, chapitre A. Ce document est consultable sur le site Internet de l'INSEE, à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr>, rubrique « Recensement de la population ».

(3) Fabrice Bardet, *op. cit.*, page 200.

la France et de chacune de ses circonscriptions. Au cours de son audition, Mme Odile Bovar, responsable de l'Observatoire des territoires à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), a mentionné les inconvénients que pouvait présenter cette absence de données à jour ⁽¹⁾. C'est ainsi que les contrats de plan État-régions qui sont entrés en vigueur en 2000, avaient été discutés en 1998 et 1999 sur la base des données issues du recensement de 1990. De même, les négociations portant sur les perspectives financières européennes 2007-2013 ont été menées sur le fondement des résultats du recensement de 1999.

La faible périodicité de production des données statistiques engendrait un autre inconvénient : **les chiffres de population des collectivités territoriales variaient fortement d'un recensement à l'autre**. Or, ces chiffres conditionnent l'application de plus de 350 textes, réglementaires ou législatifs et déterminent le montant de la dotation générale de fonctionnement (DGF) qu'elles perçoivent chaque année. Si la procédure du recensement complémentaire permettait de prendre en compte les plus fortes progressions de population, les franchissements de seuil pouvaient être brutaux. D'ailleurs, lors du recensement de 1999, des mécanismes de lissage des variations de population sur trois ans avaient été mis en place pour atténuer les diminutions de dotation trop brusques.

Il existait donc, à toutes les échelles, un obstacle majeur à la connaissance des territoires et à la mise en œuvre satisfaisante de politiques publiques, à savoir l'absence de données actualisées concernant la population résidant en France. Ceci s'est combiné, au niveau local, à la montée en puissance du processus de décentralisation. En effet, les communes ou leurs groupements se sont vu attribuer des compétences de plus en plus nombreuses, nécessitant une connaissance plus fine de la population communale. Il était donc indispensable de produire des données actualisées selon une périodicité beaucoup plus grande.

Section 3

Des opérations pratiquées dans peu de pays

Si tous les pays occidentaux, ou presque, ont pratiqué au cours de leur histoire la méthode du recensement général de la population, beaucoup d'entre eux ont depuis abandonné cette technique, pour les raisons évoquées ci-dessus.

C'est le cas par exemple de la Finlande et de la Suède, qui ont abandonné progressivement, durant les années 1990, la méthode du recensement exhaustif pour développer un modèle de recensement fondé sur l'existence d'un **registre national de population** et de fichiers nationaux pouvant être croisés entre eux.

La méthode du recensement général a été conservée dans de nombreux pays d'Europe de l'Est (Pologne, Roumanie ou République tchèque

(1) Audition du 16 septembre 2008.

notamment) **ou méditerranéens** (Grèce, Italie). Dans ces États, le recensement général de la population a lieu tous les dix ans et les résultats, obtenus à partir de questionnaires, sont comparés avec d'autres sources, telles que les fichiers fiscaux. Comme c'était le cas en France jusqu'en 1999, certaines données ne sont exploitées que par le biais d'un échantillon.

CHAPITRE II

La mise en place d'un nouveau mode de recensement : une nécessité décidée par le législateur

Compte tenu des critiques qui pouvaient être faites au précédent mode de recensement de la population, une réflexion a été engagée ⁽¹⁾, à la fin des années 1990, par l'INSEE, en vue de parvenir à définir une méthodologie plus satisfaisante.

Section I

Le mode de recensement proposé par l'INSEE

À la fin des années 1990, est donc élaboré un projet alternatif au recensement général de la population, qui prévoit de recourir à la technique des sondages pour permettre d'obtenir, à un coût raisonnable, des données plus régulières. Tels étaient en effet les deux objectifs principaux de la nouvelle méthode de recensement : produire une information statistique de façon plus régulière tout en répartissant mieux dans le temps ses coûts de production. Pour ce faire, la méthodologie retenue différencie les modes de recensement pour les communes de plus et de moins de 10 000 habitants et fait un appel important aux techniques statistiques.

A. UNE MÉTHODE DIFFÉRENCIÉE SELON LA TAILLE DES COMMUNES

La nouvelle méthode de recensement, mise en œuvre depuis 2004, fonctionne par cycle de cinq ans. Elle est fondée sur la distinction entre les communes de moins de 10 000 habitants et celles de 10 000 habitants ou plus.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, les enquêtes de recensement ont lieu tous les cinq ans et sont exhaustives. Comme c'était le cas dans le cadre du recensement général, la totalité de la population et des logements de la commune est recensée. Chaque commune appartient ainsi à l'un des cinq groupes de rotation et organise donc un recensement tous les cinq ans. Les cinq groupes sont représentatifs de la diversité de l'espace régional et national. Autrement dit, la nouvelle méthode de recensement permet d'avoir chaque année une bonne idée des évolutions démographiques à ces échelles.

(1) Pour le détail du cheminement ayant conduit à l'élaboration de la nouvelle méthode de recensement, voir Fabrice Bardet, *op. cit.*, pages 198 et suivantes.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, les enquêtes de recensement sont annuelles et réalisées par sondage : elles portent chaque année sur 40 % de la population tirée au sort parmi 20 % des adresses du territoire représentatives de l'habitat de la commune, soit **8 % de la population**. Après cinq années de campagnes de recensement, 40 % de la population aura été recensé, ce qui permettra, en multipliant le chiffre de la population obtenu par 2,5, de connaître la population totale de la commune.

Le seuil des 10 000 habitants a été choisi de telle sorte qu'environ la moitié de la population résidant en France habite dans des communes dont le nombre d'habitants lui est inférieur, et l'autre moitié dans des communes où il est supérieur. Selon les données du recensement de 1999, 31 millions de personnes résidaient dans une commune de moins de 10 000 habitants, contre 27 millions dans une commune de moins de 10 000 habitants. Ainsi, ce sont environ 14 % de la population totale qui sont recensés chaque année (4 % dans les grandes communes et 10 % dans les petites), ce qui permet le recensement, au cours de chaque cycle de cinq ans, d'environ 70 % de la population habitant en France.

B. UNE MÉTHODE RECORANT À DES TECHNIQUES STATISTIQUES INNOVANTES

Afin d'obtenir chaque année des chiffres de population légale que l'ancienne méthode de recensement ne permettait d'avoir que tous les six ou huit voire neuf ans, les concepteurs du recensement rénové ont largement fait appel aux techniques statistiques, principalement en ce qui concerne l'introduction de la méthode des sondages et de techniques d'extrapolation et d'intrapolation.

La **méthode des sondages**, au niveau de 8 % par an, a été introduite pour éviter d'avoir à recenser, en cinq ans, la totalité de la population des 900 communes de 10 000 habitants et plus. L'espace communal est divisé en cinq groupes de rotation, construits de manière à être représentatifs de l'ensemble de la population de la commune. Puis, par sondage, 40 % des adresses du groupe de rotation sont tirées au sort et leurs habitants sont recensés de manière exhaustive. Il est néanmoins prévu que toutes les adresses de grande taille, définies comme comportant au moins 60 logements chacune et regroupant, en tout, au maximum 10 % des logements de la commune et toutes les adresses nouvelles soient enquêtées durant le cycle de cinq ans.

La mise en œuvre de cette méthode nécessite la connaissance *a priori* de la liste des adresses de la commune, afin de s'assurer que les cinq groupes de rotation comprennent bien 20 % des adresses d'habitation de la commune. Cette liste des adresses de la commune est répertoriée, dans chaque commune de 10 000 habitants ou plus, dans le répertoire d'immeubles localisés (RIL). Ce répertoire est mis à jour de manière continue afin d'intégrer les nouvelles adresses et à supprimer celles qui n'existent plus, à partir notamment des fichiers administratifs.

Les statisticiens de l'INSEE, qui ont conçu la méthode, jugent que le fait de procéder à un recensement par sondage, dans les communes de 10 000 habitants ou plus, avec un échantillon annuel de 8 % de leur population ne présente pas de risque de perte de fiabilité ⁽¹⁾.

La seconde innovation statistique, dans le cadre de la nouvelle méthode de recensement, concerne **les estimations** qui servent à déterminer chaque année un chiffre de population légale à chaque niveau territorial, du pays à la commune. La règle utilisée est que la population légale au premier janvier de l'année n est celle qui a été calculée pour l'année n-3, pour des raisons exposées ci-dessous, tenant au principe d'égalité. Ainsi, le chiffre de population légale au 1^{er} janvier 2009, calculé à la fin de l'année 2008, sera en fait celui de la population au premier janvier 2006. Comment ces chiffres de population sont-ils calculés dans les communes de moins de 10 000 habitants qui n'ont pas été recensées cette année-là et dans les communes de 10 000 habitants ou plus ? La méthode employée est double :

— **Dans les communes de moins de 10 000 habitants**, le chiffre de population de l'année recherchée est obtenu par extrapolation et interpolation des données des recensements précédents, et éventuellement suivants, selon le tableau suivant.

**LES MÉTHODES DE CALCUL DE LA POPULATION LÉGALE
DANS LES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS**

| | | Année du recensement selon le groupe de rotation | | | | | |
|---------------------|-----|--|-------------|-------------|--|-------------|------------------------------|
| | | A-5 | A-4 | A-3 | A-2 Année de l'estimation | A-1 | A Année de la publication |
| Groupes de rotation | I | | Recensement | | Extrapoler de A-4 à A-2 | | |
| | II | | | Recensement | Extrapoler de A-3 à A-2 | | |
| | III | | | | Recensement de l'année | | |
| | IV | | | | Interpoler entre A-1 et l'estimation A-3 | Recensement | |
| | V | Recensement | | | Interpoler entre A et l'estimation A-2 | | Recensement |

Source : *Comprendre le recensement, INSEE, 2005*

Ainsi, il n'y a pas de difficulté pour les communes du groupe III qui ont été recensées au début de l'année 2006, leur population légale correspondant aux résultats du recensement. Pour les communes des groupes I et II, il est nécessaire d'extrapoler les résultats des recensements des années précédentes. Pour ce faire, l'INSEE a accès aux fichiers de la taxe d'habitation, afin d'estimer le taux

(1) Michel Cézard et Olivier Lefebvre, « La qualité du recensement », document remis à la CNERP pour sa réunion du 14 mai 2008 et transmis à la mission d'information par l'INSEE.

d'évolution du nombre de résidences principales, ce qui permet de calculer un nombre d'habitants. Concernant les communes des groupes IV et V, dont la population a été recensée en A-1 et en A, il suffit d'actualiser ce chiffre sur une ou deux années en arrière. Par exemple, pour les communes du groupe IV, le chiffre de population légale est égal à la moyenne entre les résultats du recensement en A-1 et l'estimation de la population en A-3, qui avait été calculée l'année précédente.

— **Dans les communes de 10 000 habitants ou plus**, pour obtenir le chiffre de population légale de l'année A+1, qui est celui qui correspond au 1^{er} janvier de l'année A-2, on dispose, à la fin de l'année A des résultats des recensements par sondage des années A, A-1, A-2, A-3 et A-4. On peut alors calculer le nombre moyen de personnes par logement, sur ces cinq années, que l'on multiplie par le nombre de logements mentionnés dans le RIL de l'année A-2. On obtient ainsi le chiffre de population légale recherché.

C. UNE MÉTHODE RÉPONDANT AU BESOIN DE DONNÉES FRÉQUEMMENT ACTUALISÉES

À partir de 2009, c'est-à-dire à la fin du premier cycle de cinq ans nécessaire à la montée en puissance de la nouvelle méthode de recensement, l'INSEE sera en mesure de **délivrer des chiffres annuels de population légale**. Ces premiers chiffres légaux de population sont donc attendus pour la fin du mois de décembre 2008. Par ailleurs, l'INSEE est en situation de pouvoir délivrer chaque année un bilan démographique de la France et des régions au premier janvier de l'année en cours.

Toutes les personnes auditionnées par la mission ont souligné les avantages de disposer de chiffres de population à une fréquence plus grande. Cependant, les chiffres de population légale, qui sont notamment utilisés pour le calcul de la DGF des communes, seront ceux de l'année n-3. Les chiffres de population dateront donc en moyenne de trois ans, alors qu'avec le recensement général de la population, ceux-ci pouvaient reposer sur des informations recueillies plus de cinq ans auparavant.

Mais il convient de bien cerner quelle est la portée de ces chiffres : ils n'équivalent pas à des chiffres qui seraient issus d'un recensement général qui serait conduit chaque année. En effet, pour les communes de 10 000 habitants ou plus, l'échantillon qui sert de fondement aux estimations n'est complètement renouvelé qu'au bout de cinq ans. On ne peut donc mener de véritables analyses en termes d'évolution qu'en comparant des données séparées de cinq années, faute de quoi, la comparaison serait faussée par la présence de données communes ⁽¹⁾. Comme l'a souligné Mme Marie-Hélène Bouldard au cours de son audition, **il n'est donc pas possible de considérer les résultats issus du recensement comme des indicateurs conjoncturels**. Le recensement fournit à l'inverse des

(1) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

données structurelles. Les comparaisons dans le temps seront donc compliquées car les seules évolutions disponibles jusqu'en 2014 seront celles qui résulteront de la comparaison entre les données de 1999 et celles de 2009. Il faudra donc résister à la tentation de calculer des évolutions annuelles. En effet, la méthode retenue ne permet que d'affiner, au cours d'un cycle de cinq ans, les estimations de population, mais ne retrace pas une évolution.

Néanmoins, dans le cadre de ces restrictions d'interprétation, le recensement rénové fournit des données plus régulièrement que le recensement général de la population tel qu'il était pratiqué depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

D. UNE MÉTHODE CENSÉE ÊTRE MOINS COÛTEUSE

L'argument financier a été mobilisé sous deux aspects différents pour justifier le changement de méthode de recensement. D'une part, la nouvelle méthode permet de **lisser l'effort budgétaire** global sur cinq ans. Il existe donc désormais un budget pérenne affecté chaque année par l'INSEE au recensement de la population nationale⁽¹⁾. C'est également le cas pour les communes de 10 000 habitants ou plus, qui conduisent des opérations de recensement chaque année. En revanche, celles qui n'atteignent pas ce seuil doivent toujours concentrer leur effort budgétaire sur une seule année.

Mais les promoteurs de la nouvelle méthode avaient également mis en avant le fait que, globalement, **le coût du recensement, sur un cycle de cinq ans, serait inférieur par rapport à celui des recensements précédents**. Dans son rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat écrivait que « *le coût annuel [du nouveau recensement] équivaudrait à 1/8 du coût du recensement général de la population de 1999* »⁽²⁾, soit un coût sur cinq ans équivalant à 5/8 de celui d'un recensement exhaustif.

E. UNE MÉTHODE INÉDITE

Avant la France, aucun pays n'avait mis en place une telle méthode de recensement de la population, faisant une large place aux techniques statistiques. M. Yves Fréville, sénateur d'Ille-et-Vilaine, l'a qualifiée d'« *innovation sur le plan mondial* »⁽³⁾. En effet, on peut distinguer trois grandes méthodes de recensement :

(1) Ces crédits font partie de l'action n° 01 « Infrastructure statistique » du programme n°220, « Statistiques et études économiques », de la mission « Économie ».

(2) Rapport de M. Daniel Hoëffel au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n° 156, session ordinaire de 2001-2002).

(3) Audition du 7 octobre 2008.

— **Les pays du nord de l'Europe ont largement fondé la connaissance de leur population sur des registres de population**, qui sont mis à jour à partir du croisement de fichiers administratifs. C'est le cas notamment en Finlande et en Suède. En Finlande, lors du dernier recensement (en 2000), les données provenant de trente registres différents ont été regroupées (registre de la population, informations de sécurité sociale, données fiscales, fichiers des personnes diplômées...). La clef de voûte de ce système est le **numéro d'identité** que reçoivent toutes les personnes résidant en Finlande et en Suède et qui permet de relier toutes les informations les concernant. Étant donné que la vie quotidienne est très difficile sans ce numéro, on estime à environ 1 % le nombre de personnes non recensées. Les Pays-Bas ont également créé des registres de population, mais sur une base locale. Chaque collectivité connaît donc bien sa population sans qu'il n'existe de registre national de population.

— La **méthode des recensements exhaustifs périodiques** est encore utilisée dans certains États dont le nombre tend à décroître. C'est sous cette forme qu'est pratiqué le recensement de la population en Europe de l'Est (Pologne, Roumanie ou République Tchèque) et en Grèce, où il a lieu tous les dix ans. Les résultats obtenus, **essentiellement grâce à des questionnaires**, sont comparés à d'autres sources (fichiers fiscaux notamment). Par conséquent, la méthode des sondages n'est utilisée que pour quelques variables (comme c'était le cas en France avant 2004) et le mode de recensement ne dépend pas de la taille des collectivités.

— Dans d'autres pays, **les deux méthodes précédentes sont couplées**. Ainsi, la Belgique ou la Suisse pratiquent des recensements exhaustifs en vue de constituer à terme un registre de population.

La méthodologie adoptée en France se fonde donc sur le double refus du recensement exhaustif, jugé trop lourd et trop coûteux, **et du registre de population**. Elle peut donc être qualifiée d'« *inédite* »⁽¹⁾. D'autres pays semblent emprunter le même chemin. Ainsi, l'Italie réfléchit-elle à réformer son mode de recensement dans une optique similaire au recensement rénové français, en recourant au sondage et en utilisant des méthodes différentes selon la taille de la population des collectivités recensées.

Section 2

Le mode de recensement adopté par le législateur

Suite à l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 1998, le choix a été retenu de faire figurer le recensement rénové dans la loi. Les nouvelles modalités du recensement ont donc été inscrites au titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité.

(1) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

A. LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

En vue de déterminer la meilleure façon d'inscrire dans le droit la nouvelle méthode de recensement, le Gouvernement a posé trois questions au Conseil d'État, qui y a répondu dans un avis du 2 juillet 1998 :

— Le pouvoir réglementaire est-il compétent pour déterminer un nouveau dispositif établissant les chiffres de population communale ? Pour le Conseil d'État, **aucune norme ne s'opposait à ce que l'État détermine seul un nouveau dispositif** et confie l'exécution des opérations de dénombrement à ses seuls agents, authentifiant ensuite les résultats par décret.

— Les modalités techniques proposées sont-elles compatibles avec la mention du « recensement général », présente dans de nombreux codes ? Compte tenu du fait que l'expression « recensement général » – qui figure dans de nombreuses lois – désigne une opération de dénombrement direct, simultané et exhaustif de la population, **il appartenait, selon le Conseil d'État, au Gouvernement de passer par une loi** pour adapter cette expression aux nouveaux dispositifs de recensement envisagés.

— L'action d'utiliser des techniques de détermination des populations communales fondées sur des dénombrements ou des enquêtes réalisées à des dates différentes porte-t-elle atteinte au principe d'égalité ? **Le Conseil d'État a validé la possibilité de mettre en œuvre des méthodes de recensement différentes selon la taille des communes.** Les modalités du nouveau recensement ne sont en effet pas « *par elles-mêmes contraires au principe d'égalité* »⁽¹⁾. **Mais il était nécessaire**, pour respecter le principe d'égalité du suffrage, qu'une éventuelle révision des circonscriptions électorales puisse **prendre appui sur des chiffres de population actualisés à une même date pour l'ensemble des communes**, quel que soit leur mode de recensement : « *Il importe donc que la détermination des bases démographiques fondant cette révision s'appuie sur des données comparables et afférentes à la même année. Cette exigence implique, s'agissant des communes plus petites dans lesquelles des recensements périodiques seraient effectués chaque année par roulement, que les chiffres issus de ces opérations fassent l'objet, entre chaque recensement, d'une actualisation annuelle conduite selon les règles de l'art, de façon à permettre au Gouvernement, si la nécessité s'en fait sentir, d'engager une révision des circonscriptions électorales à partir de données comparables et afférentes à la même année pour l'ensemble des circonscriptions du territoire national* ».

L'enseignement de cet avis était donc double : un nouveau texte législatif était nécessaire et les méthodes retenues devaient permettre de fournir simultanément des populations légales pour l'ensemble des communes.

(1) Avis du Conseil d'État du 2 juillet 1998.

B. LE CHOIX D'UN SUPPORT LÉGISLATIF

Suivant l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement a choisi de passer par la voie législative pour établir les contours de la nouvelle méthode de recensement de la population. Cette méthode devient ainsi la première à être inscrite dans un texte législatif.

Le « vecteur législatif »⁽¹⁾ des trois articles qui modifient la méthode de recensement est le **projet de loi « démocratie de proximité »**, alors en préparation au ministère de l'Intérieur. Les articles y sont insérés dans un titre V intitulé « Des opérations de recensement ».

C. LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

Au cours de l'examen du projet de loi par le Parlement, **une unanimité s'est immédiatement dégagée autour des grands principes de la réforme des méthodes de recensement**, qui était vue comme une modernisation et un progrès, **sans que les principaux aspects de la nouvelle méthode ne soient réellement évoqués**.

Des amendements de suppression de l'article instituant la méthode réformée avaient néanmoins été déposés. Ils étaient fondés sur les arguments suivants :

— Le coût pour les communes risquerait d'augmenter.

— Il n'y avait pas eu d'étude d'impact pour évaluer les conséquences de ce changement de méthode sur le reste de l'édifice normatif et notamment, les passages fréquents de seuil.

— Deux règles différentes ne devraient pas pouvoir s'appliquer à deux collectivités distinctes, selon que l'une aura été recensée l'année n et l'autre pas. En effet, deux communes ayant la même population risquaient de ne pas se voir appliquer les mêmes règles, dans la mesure où le chiffre issu du recensement ne sera pas disponible aux mêmes dates pour les deux. La constatation du franchissement d'un seuil pourrait n'être faite que lors du recensement suivant, alors qu'il est effectif depuis plusieurs années.

Ces amendements ont rapidement été rejetés, devant le consensus qui entourait le changement de méthode.

Par ailleurs, les discussions avaient porté sur les conséquences financières de ce changement de méthode et sur le rôle des communes dans la nouvelle procédure. En revanche, chaque orateur qui s'était exprimé en séance publique ou presque avait tenu à indiquer qu'il était favorable à la modernisation des méthodes de recensement, sous-entendant que la réforme proposée était un progrès. Les

(1) *Le choix de ce vecteur est raconté et analysé par Fabrice Bardet, op. cit., pages 207 et suivantes.*

nouveautés techniques introduites par la loi (notamment la technique des sondages) n'avaient pas été discutées⁽¹⁾. Pour lever tout doute quant à la fiabilité de la nouvelle méthode, M. Daniel Vaillant, alors ministre de l'Intérieur, s'était fondé sur les travaux de la commission préparatoire et sur l'avis du Conseil d'État.

Divers amendements avaient également été discutés, et pour certains adoptés. L'idée d'effectuer un recensement général de contrôle tous les cinq ans a été rejetée à l'Assemblée en première lecture. C'est au Sénat qu'il a été décidé d'inscrire le seuil des 10 000 habitants dans la loi, alors qu'il était initialement prévu de renvoyer la fixation de ce seuil à un décret en Conseil d'État. Enfin, le Sénat a supprimé la commission spéciale chargée de suivre les opérations de recensement, qui avait été créée par l'Assemblée, et l'a remplacée par une commission issue du Conseil national de l'information statistique (CNIS), la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP).

D. LES ARTICLES 156 À 158 DE LA LOI RELATIVE À LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

La réforme de la méthode de recensement est contenue dans le titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁽²⁾. Ce titre comprend trois articles :

— **L'article 156 constitue le cœur de la réforme.** Il décrit les objectifs du recensement et introduit les principes de la responsabilité partagée entre l'État et les communes, du seuil des 10 000 habitants, du sondage et de l'authentification annuelle de la population légale par décret.

— **L'article 157 énonce des dispositions transitoires et spécifie le cadre du recensement outre-mer.** Il remplace les références législatives au recensement général et au recensement complémentaire par des expressions renvoyant au recensement de la population et établit des modalités de recensement spécifiques aux collectivités d'outre-mer. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte et à Wallis et Futuna, a lieu un recensement général de la population tous les cinq ans.

— **L'article 158 introduit un décret en Conseil d'État** pour définir les modalités de réalisation des enquêtes par sondage, pris après avis d'une commission constituée au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

(1) JO Débats, Assemblée nationale, session 2001-2002, page 4803.

(2) Cf. Annexe 1.

E. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

Le décret prévu à l'article 158 de la loi est le **décret n°2003-485 du 5 juin 2003** relatif au recensement de la population⁽¹⁾. Il comprend trois séries de dispositions principales, qui portent sur les catégories de population, les opérations de recensement et le traitement des données.

Le I de l'article 1^{er} définit les **différentes catégories de population** : la population légale, qui sera authentifiée chaque année par décret est définie comme la somme de la population municipale (qui repose sur la notion de résidence habituelle) et de la population comptée à part. Il définit également les communautés comme « *un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun* ». Ces communautés sont recensées de manière spécifique⁽²⁾, de même que les autres personnes qui ne vivent pas dans un logement, à savoir les personnes résidant dans des habitations terrestres mobiles et les personnes sans abri. Pour ces deux dernières catégories de personnes, la collecte a lieu en même temps que le recensement exhaustif dans les communes de moins de 10 000 habitants et tous les cinq ans dans les communes de 10 000 habitants ou plus.

Le titre II du décret précise les dispositions du III de l'article 156 de la loi, concernant les **opérations de recensement**. Le décret indique, par exemple, que l'ensemble du personnel participant aux enquêtes de recensement est nommé par arrêté. Il prévoit que les agents recenseurs reçoivent une formation et une carte. Enfin, il décrit le mode de calcul de la dotation forfaitaire de recensement, qui est attribuée aux communes et aux EPCI au titre de la réalisation des enquêtes de recensement (article 30).

L'article 33 du décret autorise le **traitement de données nominatives** au sens de la CNIL, ce qui dispense les communes de toute formalité auprès de la CNIL. En revanche, tous les acteurs de la collecte sont soumis à une obligation de confidentialité et au secret professionnel. Enfin, l'article 34 limite à dix jours ouvrables la durée pendant laquelle les communes ou les EPCI peuvent conserver les questionnaires ou les fiches de logement non enquêtés utilisés, une fois la collecte terminée.

Le décret n° 2003-561 du 23 juin 2003 répartit, en application du dernier alinéa de l'article 156, les communes au sein de six groupes différents dont un pour les communes de 10 000 habitants ou plus et cinq pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Enfin, plusieurs arrêtés ministériels ou interministériels ont précisé les dispositions de ces décrets.

(1) Cf. Annexe I.

(2) Voir la liste et les modalités de recensement figurant dans le décret repris en Annexe I.

Section 3

La fin du premier cycle du recensement rénové : l'heure du premier bilan

Les premiers décrets, authentifiant la population légale au 1^{er} janvier 2009, doivent être publiés à la fin de l'année 2008. En effet, les opérations de recensement, dans le cadre de la nouvelle méthode, ont débuté en 2004 et nous sommes à présent à la fin du cycle inaugural de cinq ans nécessaire au recensement de toutes les communes de moins de 10 000 habitants et de 40 % de la population des communes de plus de 10 000 habitants. Il semble donc être l'heure de dresser un premier bilan sur les opérations et les résultats issus de la nouvelle méthode de recensement de la population, mais aussi d'évaluer le chemin restant à parcourir en vue de tirer toutes les conséquences de ce changement méthodologique.

A. LA NÉCESSITÉ D'UN BILAN SUR LES OPÉRATIONS ET LES RÉSULTATS DU RECENSEMENT

Au cours de cette période préparatoire quinquennale, des critiques se sont élevées concernant à la fois l'organisation des opérations et les résultats du recensement.

Les communes ont fait connaître des critiques, notamment au sein de la CNERP, qui portent sur plusieurs aspects des opérations de recensement. Il s'agit tout d'abord du coût qui reste à leur charge, une fois déduite la dotation versée par l'État. Celui-ci semble être très variable et en augmentation (passant de 10 % des frais engagés en 1999 à 40 % en moyenne depuis 2004). De plus, il semble que ce coût soit particulièrement élevé pour les communes qui comptent entre 5 000 et 10 000 habitants qui doivent organiser le recensement exhaustif de leur population, alors que les communes qui comptent 10 000 habitants ou plus ne doivent recenser que 40 % de leur population et que les opérations sont étalées sur cinq ans. D'autre part, de nombreux maires se sont plaints des difficultés à recruter des agents de collecte possédant les qualités requises, en nombre suffisant. Enfin, certains élus craignent que les extrapolations qui seront faites à partir des résultats ne reflètent pas l'évolution réelle de la population des territoires qu'ils représentent, d'autant plus que la procédure du recensement complémentaire est supprimée.

D'autre part, des universitaires ont pu mettre en doute la fiabilité des résultats issus de la nouvelle méthode de recensement. M. Jean-Philippe Damais émettait des réserves quant à la fiabilité des résultats du recensement rénové, les jugeant moins sûrs que ceux du recensement général de la population⁽¹⁾. De même, M. Gérard-François Dumont, qui a analysé les premiers résultats partiels publiés par l'INSEE en 2005 et 2006, portant sur les enquêtes

(1) Jean-Philippe Damais, *op.cit.*

ayant pris place en 2004 et 2005⁽¹⁾, met en lumière le fait que les données issues des premières années du recensement rénové devaient être interprétées comme des résultats bruts, et non comme des nombres certains d'habitants. Plus récemment, il appelait à « *entreprendre de véritables efforts de transparence et d'évaluation* », tout en demandant la mise en œuvre de « *nouvelles méthodes permettant de répondre aux besoins réels de la connaissance géodémographique des territoires* »⁽²⁾.

Parallèlement, l'INSEE s'efforce de rassurer élus et chercheurs quant à la qualité des données issues du recensement rénové. **À la veille de la publication des premiers résultats, il semble donc particulièrement important de dresser un état des lieux du nouveau recensement, d'autant plus que la parution des premiers chiffres annuels pourrait entraîner des conséquences qu'il faut anticiper.**

Pour ce faire, il est possible de s'appuyer sur les **travaux de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population** (CNERP), présidée par M. Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire, qui se réunit deux fois par an. Créée par l'article 158 de la loi du 27 février 2002 comme « *une commission spéciale constituée au sein du Conseil national de l'information statistique* » et par le décret n° 2005-333 du 7 avril 2005, elle regroupe à la fois des statisticiens membres de l'INSEE, des représentants de différents ministères, des élus locaux et des personnalités qualifiées (notamment des universitaires)⁽³⁾. Elle a compétence pour proposer des modifications aux textes législatifs et réglementaires qui sont relatifs au recensement de la population. Ses séances sont l'occasion de débattre de tous les problèmes touchant au recensement rénové et notamment ceux qui ont marqué la dernière collecte d'informations. Elles donnent lieu à des comptes rendus⁽⁴⁾ riches d'enseignements concernant tous les aspects du recensement.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ANTICIPATION DES CONSÉQUENCES DU RECENSEMENT RÉNOVÉ

Lors des débats parlementaires de 2002, de nombreux députés et sénateurs avaient mentionné les risques liés à la publication de chiffres annuels de population pour les communes. En effet, **plus de 350 textes prennent en compte la population légale des collectivités territoriales, et notamment des communes**. Ils prévoient que l'application de telle norme est conditionnée au fait que la collectivité compte plus d'un certain nombre d'habitants. Ceci concerne notamment le domaine électoral, puisque le nombre d'habitants détermine le mode

(1) Gérard-François Dumont, « *Essai d'évaluation des résultats bruts du recensement rénové* », communication à la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, lors de sa réunion du 5 octobre 2006, disponible sur le site Internet du CNIS : <http://www.cnis.fr>.

(2) Gérard-François Dumont, « *Face au recensement rénové, quelles voies d'amélioration ?* », *op. cit.*

(3) La composition de la CNERP est fixée par l'arrêté du 27 avril 2005 relatif aux modalités d'organisation et au fonctionnement de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population.

(4) Les comptes rendus peuvent être consultés sur le site Internet du CNIS, à l'adresse suivante : <http://www.cnis.fr/>.

de scrutin, les conditions d'exercice des mandats locaux et de cumul des mandats ainsi que le domaine fiscal et celui qui est couvert par le code général des collectivités territoriales. Les dotations de l'État aux collectivités territoriales tiennent également compte, de manière générale, de leur population.

Or, il n'est pas certain que tous ces textes soient adaptés pour prendre en compte des variations annuelles de population. La possibilité de disposer de chiffres annuels de population, si elle constitue indéniablement un progrès pour faire évoluer la dotation générale de fonctionnement de manière plus linéaire, n'en risque pas moins de déclencher plus fréquemment qu'auparavant des effets de seuil.

M. Daniel Vaillant, alors ministre de l'Intérieur, avait évoqué le problème en 2002, lors des débats parlementaires, devant le Sénat : *« Il est exact que les nouvelles modalités de recensement de la population auront un impact sur de nombreux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il conviendra donc de les adapter. En particulier, la publication annuelle de nouveaux chiffres pour toutes les communes entraînera nécessairement la modification de textes mentionnant des seuils de population qui, auparavant, n'étaient susceptibles d'être franchis que tous les huit ou neuf ans. Le ministre de l'intérieur a déjà entrepris de recenser ces textes et il est en mesure de proposer, pour chacun d'eux, une solution adaptée à la nouvelle situation »*⁽¹⁾. Or, **force est de constater que, à quelques mois de la publication des premiers chiffres de population légale, aucune liste des modifications à apporter aux lois et règlements qui mentionnent des seuils de population ne semble encore établie.** Une réflexion est donc également à mener quant aux conséquences de l'annualisation de la publication des chiffres de population légale.

À l'inverse, étant donné que les derniers chiffres de population datent d'environ dix ans, **il est nécessaire de réfléchir aux moyens de lisser les importantes évolutions de population** qui pourraient se faire jour à l'occasion de la publication des résultats pour 2009. À l'image du mécanisme qui avait été mis en place en 1999, afin d'amortir les chutes de dotation générale de fonctionnement, il pourrait être nécessaire d'envisager une mesure permettant d'amortir les conséquences financières des diminutions de population les plus importantes.

(1) JO Débats, Sénat, session 2001-2002, page 691.

DEUXIÈME PARTIE : LE DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT : DES OBJECTIFS ATTEINTS, DES ASPECTS PERFECTIBLES

Si l'attention du grand public se focalise principalement sur les opérations de recensement en elles-mêmes, la qualité des résultats obtenus dépend également fortement de celles qui les précèdent.

CHAPITRE PREMIER

Les opérations préparatoires au recensement

Quatre éléments préparatoires indispensables permettent au recensement de se dérouler dans de bonnes conditions. La constitution du répertoire d'immeubles localisés (ou RIL) et la réalisation des tournées de repérage permettent de disposer de données préalables aux opérations de recensement en elles-mêmes. Le recrutement et la formation des agents recenseurs sont également l'une des clefs de leur réussite. Enfin, les campagnes de communication permettent de sensibiliser la population au futur recensement, et donc de faciliter les contacts entre agents et habitants.

Section 1

La constitution et la vérification du RIL

Le répertoire d'immeubles localisés contient l'ensemble des adresses et des immeubles des communes de plus de 10 000 habitants. C'est sur cette base que sont effectués les sondages dans ces communes : 8 % des adresses figurant sur le RIL sont tirées au sort et recensées chaque année. La fiabilité et la mise à jour régulière du RIL sont donc des facteurs essentiels de qualité pour les résultats du recensement.

A. LA FIABILITÉ DU RIL : UNE CONDITION DÉTERMINANTE DE LA FIABILITÉ DES RÉSULTATS DU RECENSEMENT

Le RIL a été créé par un arrêté du 19 juillet 2000 et modifié par deux arrêtés en date du 9 octobre 2002 et du 29 janvier 2008 ⁽¹⁾, pris après avis de la CNIL. Ces textes autorisent l'INSEE à regrouper dans un fichier les adresses et la localisation géographique des immeubles des communes de 10 000 habitants ou plus (soit environ 900 communes). Les résultats du recensement de 1999 ont servi

(1) Arrêté du 19 juillet 2000 portant création d'un traitement automatisé d'informations individuelles relatif à la constitution et à la mise à jour par l'INSEE du répertoire d'immeubles localisés (RIL). Pour le détail des informations contenues dans le RIL, voir ce texte en annexe 1.

de base de données initiale. Depuis lors, le RIL est mis à jour grâce aux fichiers de permis de construire, au répertoire SIRENE ⁽¹⁾ et aux autres fichiers contenant des adresses qui sont détenus par l'INSEE (notamment les fichiers de taxe d'habitation et ceux de La Poste). Enfin, des contrôles sont menés à bien afin de vérifier la qualité du RIL.

Les communes ont également un rôle essentiel dans la constitution et la mise à jour des informations contenues dans le RIL. En effet, elles transmettent aux directions régionales de l'INSEE, de manière continue, tous les documents susceptibles d'en améliorer la qualité. De plus, deux fois par an, l'INSEE leur communique des listes d'adresses à vérifier. Il effectue également des enquêtes de qualité portant sur des îlots entiers tirés au sort, afin de vérifier que le RIL ne s'éloigne pas trop de la réalité. Le tableau ci-dessous qui indique les ordres de grandeur concernant le nombre annuel de mises à jour montre l'ampleur de la tâche pesant sur les communes et l'INSEE, qui y emploie plus de 120 agents, pour assurer la fiabilité permanente du RIL.

LES SOURCES DE MISE À JOUR DU RIL

| | | <i>Cycle 2006-2007</i> |
|--|--|------------------------|
| Nombre d'adresses ^(*) en début de période | | 5 172 228 |
| Nombre de logements en début de période | | 14 960 660 |
| Flux d'adresses du premier mini-cycle ^(**) | Nouvelles adresses La Poste | 73 216 |
| | Adresses détruites La Poste | 22 301 |
| | Nouvelles adresses Permis de Construire | 23 108 |
| Flux d'adresses du second mini-cycle ^(**) | Nouvelles adresses La Poste | 37 871 |
| | Adresses détruites La Poste | 14 085 |
| | Nouvelles adresses Permis de Construire | 21 643 |
| Enquêtes de recensement | Nombre d'adresses recensées lors de l'enquête de recensement | 373 245 |
| Relevés terrain | Nombre d'adresses d'habitation visitées dans l'enquête de contrôle de la qualité | 380 861 |

^(*) Une adresse correspond à un ou plusieurs logements.

^(**) Les fichiers administratifs sont exploités en deux phases semestrielles, appelées mini-cycles

Source : INSEE

(1) *Système informatisé du répertoire des entreprises et des établissements.*

En plus de cette mise à jour continue et des contrôles demandés ou effectués par l'INSEE, **une expertise de l'ensemble du RIL est également demandée chaque année aux communes**. Avant le 25 mai, l'INSEE fait parvenir à la commune la version mise à jour du RIL, qui dispose d'un mois pour faire connaître ses remarques. Si celles-ci sont transmises à l'INSEE après le 30 juin, elles ne peuvent pas être prises en compte pour la réalisation du recensement suivant. En période de croisière, le travail de la commune se concentre sur les créations et les disparitions d'adresses.

La qualité du RIL est donc une condition indispensable de la qualité des résultats du recensement dans les communes de 10 000 habitants ou plus. En effet, un défaut d'exhaustivité aurait inévitablement des conséquences directes sur ces derniers. C'est ce qu'ont indiqué M. Olivier Lefebvre et M. Philippe Choffel au cours de leur audition par la mission ⁽¹⁾. Il faut d'ailleurs souligner le fait que le RIL constitue le premier répertoire de logements existant en France. Étant numérisé et constamment mis à jour, il permet de géolocaliser, sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, des variables, telles que la densité ou le revenu de la population. Correctement mis à jour, il peut donc constituer un « *énorme progrès* » ⁽²⁾, selon l'expression de M. Yves Fréville.

Mais ces avantages pointent, à l'inverse, tous les inconvénients liés à un RIL de mauvaise qualité. C'est notamment ce qu'a souligné M. Gérard-François Dumont lors de son audition, quand il a indiqué que les disparités de qualité du RIL entre communes étaient potentiellement l'une des principales causes d'un éventuel manque de fiabilité des résultats du recensement ⁽³⁾.

En conséquence, **il convient de mettre en œuvre les moyens de garantir l'exhaustivité des informations contenues dans le RIL**. Pour ce faire, la mission estime nécessaire de développer davantage les mobilisations de fichiers et de prendre en compte, pour le calcul de la dotation forfaitaire de recensement, une partie des dépenses que les communes consacrent à sa mise à jour. La plupart des membres de la CNERP étaient parvenus à la même solution au cours de la séance de mars 2007 ⁽⁴⁾. En effet, le maintien du RIL à un niveau satisfaisant de qualité nécessite de nombreux investissements de la part de la commune, qui doit effectuer les mises à jour, gérer la liste d'adresses et utiliser un système d'informations géographiques. Ce surcoût est évalué à environ 20 % du coût total occasionné aux communes par les opérations de recensement ⁽⁵⁾.

De surcroît, conformément à la position de la CNIL, **ce répertoire ne peut pas être utilisé par les communes à d'autres fins que le recensement de la population** ⁽⁶⁾. En effet, l'article 4 de l'arrêté du 19 juillet 2000 – pris après avis

(1) Auditions du 1^{er} juillet et du 7 octobre 2008.

(2) Audition du 7 octobre 2008.

(3) Audition du 16 septembre 2008.

(4) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, Réunion du 22 mars 2007*, page 9.

(5) Chiffre mentionné par M. Jean-Luc Heller au cours de la réunion du 22 mars 2007 de la CNERP.

(6) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

de la CNIL – dispose que « *l'INSEE est le seul destinataire des informations traitées. Toutefois, les informations relatives à la localisation des immeubles nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement sont librement échangées entre l'INSEE, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés* ». Afin d'accroître l'intérêt des communes à la mise à jour du RIL, il pourrait être souhaitable de leur permettre d'utiliser le fichier qu'elles contribuent à établir à d'autres fins que le recensement de la population.

La mission d'information préconise donc une triple mesure afin d'améliorer la qualité du RIL. Il s'agit, d'une part, de permettre aux communes de déployer des moyens suffisants pour sa mise à jour en intégrant le coût de ces opérations aux dépenses prises en compte pour le calcul de la dotation forfaitaire de recensement (DFR), d'autre part, de développer les mobilisations de fichiers pour parvenir à une exhaustivité plus parfaite⁽¹⁾, et enfin d'autoriser les communes à utiliser le RIL pour mener à bien des études sur le territoire de leur commune et, ainsi, ajuster au mieux leurs politiques publiques.

Proposition n° 1

Améliorer la qualité du RIL :

- en permettant aux communes de consacrer les moyens humains et matériels nécessaires à sa mise à jour, par l'intégration de la moitié des dépenses qui y sont consacrées dans les dépenses couvertes par la dotation de l'État ;
- en autorisant les communes à utiliser le RIL pour mieux connaître le territoire communal, ce qui les intéressera davantage à sa mise à jour régulière.

B. LA NÉCESSITÉ DE VALORISER L'INTERVENTION DES COMMUNES DANS LES OPÉRATIONS DE VÉRIFICATION DU RIL

Certains représentants d'associations d'élus ont fait valoir devant la mission que les informations qu'ils communiquaient à l'INSEE en vue de la mise à jour du RIL n'étaient pas toujours prises en compte et qu'ils n'étaient pas tenus informés de l'intégration au RIL de ces nouvelles informations.

Il convient de rappeler que l'INSEE ne prend en compte, pour l'élaboration de sa base de sondage de l'année N+1, que les informations qui lui sont transmises avant le 30 juin de l'année N. Toutes les informations transmises ultérieurement ne sont prises en compte que pour l'enquête de recensement suivante⁽²⁾.

(1) Pour des raisons de clarté, cette préconisation de la mission d'information est formulée dans la proposition n° 15.

(2) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », op. cit., chapitre A.

La mission d'information considère que le rôle des communes dans les opérations de vérification du RIL est insuffisamment valorisé. Les communes, compte tenu de la connaissance du territoire et des habitants dont elles disposent, peuvent apporter une plus-value à la qualité du RIL qui n'est malheureusement pas utilisée à plein actuellement. En effet, d'une part, le délai d'un mois qui leur est imparti pour procéder aux opérations de vérification du RIL est bien trop court pour assurer la fiabilité optimale de celui-ci. D'autre part, alors qu'elles mettent souvent en œuvre des moyens humains et matériels importants pour réaliser ces opérations, les communes ne sont pas systématiquement informées de la suite donnée à leurs remarques.

Cette contrainte de temps, associée à l'insuffisante association des communes à l'amélioration de la qualité du RIL, apparaît de nature à les démobiliser de la mission de vérification du RIL, pourtant fondamentale, qui leur incombe. Dès lors, **la mission d'information considère que l'intervention des communes doit être davantage valorisée. En conséquence, elle préconise, d'une part, que les communes disposent d'un délai plus long, de deux mois au lieu d'un actuellement, pour mener à bien l'expertise de leur RIL, et, d'autre part, que les échanges entre l'INSEE et les communes soient davantage formalisés, afin de garantir à celles-ci que les informations qu'elles ont transmises, au prix d'efforts importants, ont bien été prises en compte pour la mise à jour du RIL.**

Proposition n° 2

Valoriser l'intervention des communes dans les opérations de vérification du RIL :
— en laissant aux communes un délai minimal de deux mois pour procéder à l'expertise du RIL ;
— en prévoyant une information systématique des communes par l'INSEE sur les suites données à leurs remarques.

Section 2

Le recrutement et la formation des agents recenseurs

Les agents recenseurs forment un maillon essentiel pour la bonne réussite des opérations de recensement. Ce sont en effet eux qui sont chargés de mener à bien le travail de porte à porte et qui remplissent, le cas échéant, les fiches de logement non enquêtés. Pour ce faire, ils reçoivent une formation préalable et sont encadrés par le coordonnateur communal et le superviseur de l'INSEE. Néanmoins, certaines communes connaissent des difficultés importantes de recrutement. En outre, la formation qu'ils reçoivent, jugée globalement satisfaisante, mériterait dans certains cas d'être mieux adaptée aux spécificités locales.

A. LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DES AGENTS RECENSEURS

Les concepteurs de la nouvelle méthode de recensement estimaient que le fait que le recensement se déroule par partie chaque année et que les moyens pour le réaliser puissent être mutualisés au niveau intercommunal engendreraient une fidélisation des agents recenseurs et donc de moindres difficultés de recrutement, pour les communes. Malheureusement, cette prévision n'a pas été vérifiée en pratique.

1. Les difficultés des communes à recruter des agents possédant les compétences requises

Les communes disposent d'une grande liberté pour organiser les opérations de recensement. Pour la phase de collecte, elles peuvent par exemple **faire appel à des agents spécialement recrutés pour cette mission ou au personnel municipal**. En règle générale, les deux catégories sont mobilisées. Plus la population de la commune est faible, plus la part des agents recenseurs dans les dépenses de personnel est grande. Elle varie ainsi de 70 à 86 % pour les communes de moins de 10 000 habitants. À l'inverse, dans les grandes communes, elle constitue entre 51 et 58 % de ces dépenses.

Environ **18 000 agents sont recrutés et formés chaque année** en vue de la réalisation des opérations de recensement. Il est en effet nécessaire de recruter, selon les recommandations de l'INSEE, environ un agent recenseur pour 200 à 250 logements, ce qui correspond à environ 500 personnes à recenser. Ce nombre est susceptible de varier selon la topographie et l'étendue des communes. Néanmoins, le recrutement des agents est de la seule compétence de la commune. Ils sont en effet choisis et nommés par arrêté municipal.

Face à ces importants besoins d'agents recenseurs, de nombreuses personnes auditionnées ont fait état de sérieuses difficultés de recrutement. Les causes sont multiples. D'une part, M. Yvon Bonnot a indiqué que le **faible durée de l'engagement** (5 à 6 semaines), ainsi que le **caractère modeste de la rémunération** généralement proposée – même lorsque celle-ci est augmentée par la commune – conduisent à de grandes difficultés à trouver un nombre suffisant d'agents, puis à les conserver pendant toute la période des opérations de collecte, certains se désistant parfois après avoir suivi les formations ou après avoir rencontré quelques « portes fermées » et réalisé la difficulté de la tâche pour laquelle ils ont été recrutés ⁽¹⁾. Il est aussi fréquent que les agents recrutés trouvent, pendant la période de formation ou de recensement, un emploi stable, ce qui les conduit à abandonner leur contrat d'agent recenseur. Compte tenu de ces exigences, il est souvent nécessaire, pour les communes, de recruter 12 à 13 agents pour être certain d'en disposer de 10 durant la période de collecte ⁽²⁾. Ainsi, à l'occasion du recensement 2007, le premier adjoint au maire de Dijon soulignait

(1) Audition du 16 septembre 2008.

(2) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 22 mars 2007*, page 9.

qu'avait eu lieu un « *désistement de dernière minute de plusieurs personnes* »⁽¹⁾ qui avaient été recrutées.

D'autre part, depuis que le recensement a été en partie annualisé, les **opérations de collectes subissent un certain effet de routine**. Il n'y a plus, comme précédemment, d'effet d'annonce. Ceci augmente, selon Mme Hélène Bouldard, les difficultés à trouver des agents recenseurs, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas forcément informés du déroulement d'une campagne de recensement (notamment dans les communes de moins de 10 000 habitants)⁽²⁾.

Ces difficultés de recrutement sont particulièrement fortes pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants. En effet, si l'on retient les recommandations de l'INSEE, de telles communes doivent recruter entre 10 et 20 agents recenseurs de qualité tous les cinq ans⁽³⁾, ce qui équivaut au nombre d'agents recenseurs nécessaire dans une ville qui compte une population comprise entre 75 000 et 125 000 habitants. M. Olivier Lefebvre a toutefois souligné qu'une attention particulière serait portée par l'INSEE à ces communes de taille intermédiaire afin d'y garantir le bon déroulement des opérations⁽⁴⁾.

2. Les difficultés des communes à fidéliser les agents recenseurs

L'un des arguments qui avait été avancé par les concepteurs du recensement rénové était que, grâce à l'annualisation des opérations de collecte dans les communes de 10 000 habitants ou plus, il serait possible de recruter des agents recenseurs sur une plus longue durée, ce qui aurait dû permettre leur professionnalisation et donc une amélioration corrélative de la qualité du recensement.

Néanmoins, force est de constater que **la fidélisation, par les communes, des agents recenseurs n'a pas progressé**, essentiellement parce que les raisons évoquées ci-dessus existent toujours (faible durée d'engagement, faible rémunération et fortes exigences). Ceci explique non seulement les nombreuses défaillances en cours de campagne, mais également le **fort taux de roulement** qui est constaté par les communes de 10 000 habitants ou plus. Mme Hélène Bouldard a pu en témoigner, en ce qui concerne le cas de La Roche-sur-Yon. Ces difficultés auraient pu être partiellement compensées par la mise en commun des moyens de recensement, dans le cadre d'une intercommunalité, mais seules 7 d'entre elles, sur les 2 500 existantes, se sont vu déléguer des compétences en matière de recensement.

(1) Le Bien Public, « *La population dijonnaise en augmentation* », 3 avril 2007.

(2) Audition du 23 septembre 2008.

(3) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

(4) Audition du 1^{er} juillet 2008.

Il pourrait donc être pertinent de mieux informer les personnes résidant sur le territoire communal, ou dans des communes voisines, de la tenue prochaine des opérations de recensement. Pourraient être plus particulièrement intéressés les étudiants et les personnes sans emploi. **La mission préconise donc que soient menées par l'INSEE des campagnes de communication spécifiques à destination des publics susceptibles d'être intéressés par les emplois d'agent recenseur, notamment les étudiants et les personnes sans emploi.**

Proposition n° 3

Mettre en place des campagnes de communication en direction des étudiants et des personnes sans emploi sur les emplois d'agent recenseur.

B. UNE FORMATION JUGÉE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

Compte tenu du faible taux de fidélisation des agents recenseurs ainsi que du nombre important de ces agents (il faut former chaque année 18 000 agents et 8 000 coordonnateurs communaux), **il est nécessaire de prévoir des périodes de formation préalables à la phase de collecte.** Celles-ci se déroulent au quatrième trimestre de l'année précédant les opérations de recensement, et au début de l'année du recensement. Cette formation concerne tout d'abord les coordonnateurs communaux, qui sont formés par l'INSEE durant une ou deux journées. Les agents sont, quant à eux formés, conjointement par la commune et par l'INSEE. Cette formation dure deux demi-journées et prend place dans les quinze jours qui précèdent le début des opérations de recensement. Cette formation aborde les aspects techniques et juridiques de la collecte ⁽¹⁾.

Les personnes auditionnées par la mission ont jugé dans leur ensemble que la formation proposée par les personnels de l'INSEE était **de bonne qualité**. Les enquêtes d'évaluation auprès des coordonnateurs communaux ont montré que ces derniers étaient satisfaits à plus de 90 % de la formation qu'ils avaient reçue ⁽²⁾. Néanmoins, certains maires ont regretté qu'elle **ne prenne pas suffisamment en compte les spécificités de la situation de leur commune**. C'est le cas, par exemple, de M. Yvon Bonnot, maire de Perros-Guirec et président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), qui a souligné le fait que la formation dispensée par l'INSEE aux agents recenseurs était trop courte et qu'elle n'insistait pas suffisamment sur la spécificité, propre aux communes littorales, du fort taux de résidences secondaires. Selon lui, ceci expliquerait le manque d'exactitude des données recueillies, notamment en ce qui concerne la proportion anormalement élevée de logements vacants : alors que 300 permis de construire sont délivrés chaque année et que la ville est « visiblement » et incontestablement plus occupée, le nombre de résidences secondaires a stagné par rapport à 1999

(1) Pour de plus amples détails sur les modalités de la formation, voir INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre C. 1. 3. 6.

(2) Les résultats détaillés sont disponibles dans une annexe au compte rendu de la séance du 8 juin 2005 de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, page 10.

(+31) et celui des logements vacants a nettement augmenté (+370). M. Marc Francina, maire d'Évian-les-Bains et président de l'Association des maires des stations classées et des communes touristiques, a indiqué que les mêmes problèmes se posaient dans les communes qu'il représente ⁽¹⁾.

De ce fait, la mission juge nécessaire de mieux former les agents recenseurs aux particularités des communes où ils doivent mener les opérations de recensement, notamment dans les zones qui comptent un grand nombre de résidences secondaires, afin d'éviter des erreurs dans la phase de collecte préjudiciables à la fiabilité finale des résultats.

Proposition n° 4

Adapter la formation aux particularités des populations et de l'habitat des différentes communes.

Section 3

Les tournées de reconnaissance

Ultime étape préparatoire aux opérations de recensement, la tournée de reconnaissance permet de s'assurer de la qualité de la liste d'adresses qui va servir de fondement au recensement.

A. LES TOURNÉES DE RECONNAISSANCE : UNE CONDITION DE LA RÉUSSITE DE LA CAMPAGNE DE RECENSEMENT

« *La tournée de reconnaissance est une opération préliminaire indissociable de la collecte, dont elle fonde la qualité* » ⁽²⁾, écrit l'INSEE dans sa brochure de présentation du recensement. De fait, cette tournée est une étape particulièrement importante du processus de recensement. En effet, outre une première annonce du futur recensement, grâce à la pose d'affichettes, **la tournée de reconnaissance permet**, d'une part, **de bâtir ou de contrôler la liste d'adresses à recenser** et, d'autre part, de faire en sorte que les agents se familiarisent avec leur lieu de collecte.

Elle est donc **particulièrement importante dans les communes de moins de 10 000 habitants**, qui ne disposent pas de RIL. Chaque agent doit alors dénombrer les adresses qui se trouvent dans son district, c'est-à-dire dans la zone dont il doit assurer le recensement. Afin de vérifier la qualité de ce relevé, les résultats sont comparés à ceux du recensement précédent. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, cette tournée permet aux agents de vérifier que les logements figurant sur le RIL existent et sont localisables.

(1) Auditions du 16 septembre 2008.

(2) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre C. 2. 1.

Ces tournées permettent donc **d'ajouter un contrôle supplémentaire au processus de recensement**, ce qui rend la base d'enquête plus solide. C'est ainsi que M. Jean-Claude Frécon a indiqué, lors d'une réunion de la CNERP que, dans sa commune, le fait de réaliser une tournée de reconnaissance de la collecte avait été très utile ⁽¹⁾.

B. LA NÉCESSITÉ D'ALLONGER LA DURÉE DES TOURNÉES DE RECONNAISSANCE

Ces tournées de reconnaissance ont lieu dans les deux semaines qui précèdent les opérations de recensement. Or, pour les communes qui comptent entre 5 000 et 10 000 habitants, ces opérations, en l'absence de RIL, peuvent être particulièrement lourdes. C'est ainsi que lors de la collecte 2005, certaines de ces communes se sont plaintes du peu de temps qui leur était alloué ⁽²⁾.

Compte tenu de l'importance de ce travail préparatoire pour la qualité finale des résultats du recensement, **la mission d'information estime nécessaire que les agents recenseurs soient formés quelques jours plus tôt, afin de permettre d'accroître le temps disponible pour effectuer les tournées de reconnaissance.**

Proposition n° 5

Permettre aux communes de disposer de davantage de temps entre la formation des agents et le début des opérations de collecte pour effectuer de meilleures tournées de reconnaissance.

Section 4

La communication sur la campagne de recensement

Entre 2004 et 2006, 3,5 millions d'euros ont été consacrés par l'INSEE à la communication sur les opérations de recensement. Pourtant, ce sont les communes qui jouent le premier rôle pour informer leurs habitants de l'importance du recensement. Compte tenu du déficit d'information de la population concernant la nouvelle méthode de recensement, il apparaît souhaitable de renforcer la communication en direction du grand public, afin de mieux expliquer les enjeux et les méthodes du recensement rénové et d'assurer un taux de réponse optimal.

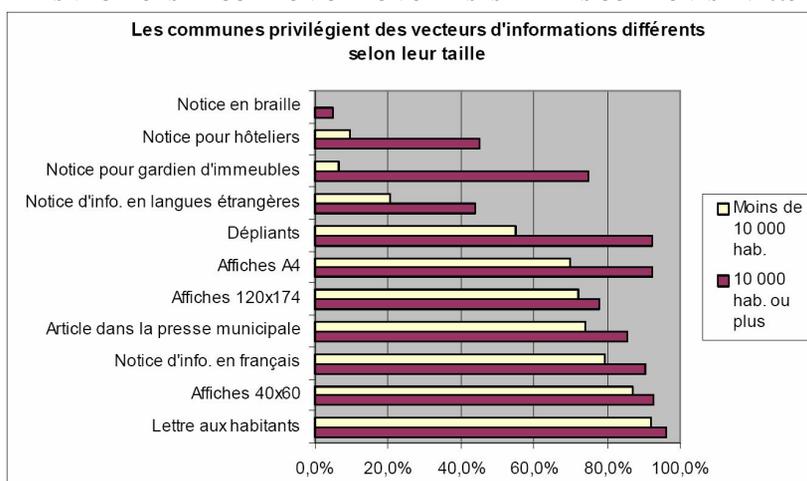
(1) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 8 décembre 2004*, page 7.

(2) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 9 mars 2005*, page 12.

A. DES CAMPAGNES D'INFORMATION LOCALES INSUFFISAMMENT EFFICACES

L'INSEE recommande aux communes de mener des campagnes locales, par le biais notamment d'affiches, de courriers ou du site Internet de la mairie afin de sensibiliser la population communale aux enjeux du recensement. Pour ce faire, un « kit de communication »⁽¹⁾ est fourni aux communes. Il comprend notamment des affiches destinées à avertir la population de l'approche de la campagne de recensement. Réalisé grâce aux résultats issus d'une enquête auprès des coordonnateurs communaux en 2005, le graphique suivant illustre la diversité des supports d'information qui ont été utilisés par les communes en cours de cette campagne.

LES VECTEURS DE COMMUNICATION UTILISÉS PAR LES COMMUNES EN 2005



Source : Compte rendu de la réunion du 8 juin 2005 de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population.

Les premières années de mise en œuvre du recensement rénové ont mis au jour les difficultés à expliquer la nouvelle méthode de recensement. Outre les problèmes de retard de livraison du matériel de communication, qui ont eu lieu les premières années de la mise en œuvre de la nouvelle méthode, d'autres difficultés ont été constatées, concernant le contenu même du message à délivrer, ainsi que l'explique M. Gérard-François Dumont : « [...] les conseillers en communication de l'INSEE se sont piégés eux-mêmes. En effet, les premières années 2004 et 2005, l'argument des affiches destinées à l'opinion publique était : "le recensement devient annuel pour mieux tenir compte de chacun de nous". Or, il a bien fallu réaliser que le recensement était annuel pour les grandes communes, mais seulement du point de vue de l'administration communale »⁽²⁾.

(1) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », op. cit., chapitre C. 1. 3. 7.

(2) Gérard-François Dumont, op. cit.

À partir de la campagne du recensement de 2007, l'INSEE a fait évoluer ce slogan mal compris, qui laissait entendre – à tort – que chacun serait recensé chaque année, afin de rendre le message moins trompeur. Le nouveau slogan utilisé depuis 2007 est donc : « *Le recensement est utile à chacun de nous. Pensez-y à partir du 18 janvier* ». Néanmoins, il faut noter que ce message ne concerne réellement que les habitants des communes de moins de 10 000 habitants qui seront recensées prochainement. En effet, quand un habitant d'une grande ville lit cette phrase sur un dépliant ou sur une affiche, il n'y a qu'une chance sur 12,5 qu'il soit effectivement recensé.

Cependant, les campagnes locales et nationales d'information menées depuis la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement de la population ne semblent pas avoir l'impact qu'elles devraient avoir sur la population. Les élus auditionnés par la mission ont indiqué que de nombreux habitants de leur commune n'avaient pas compris pourquoi toute la population de la commune n'était pas recensée en même temps (dans les communes de 10 000 habitants ou plus). De même, certaines personnes qui ne sont pas recensées, croyant qu'elles ont été oubliées, téléphonent spontanément à leur mairie. Il n'en est que plus nécessaire de renforcer les campagnes d'information au sujet du recensement.

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES CAMPAGNES D'INFORMATION NATIONALES

Les recensements généraux de la population s'appuyaient traditionnellement sur une communication nationale de grande envergure. Mais l'annualisation des opérations de recensement, qui a pour conséquence que moins d'un sixième de la population est recensé chaque année, ne permet plus de lancer de telles campagnes de communication, qui visaient à avertir la population de l'imminence des opérations.

Ceci ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à mener des campagnes nationales de communication sur le recensement. Au contraire, il paraît nécessaire de faire du recensement de la population un événement régulier et attendu de l'hiver, tout en précisant que ses nouvelles modalités impliquent que seule une petite partie de la population nationale est recensée chaque année. À l'occasion de l'enquête de 2005 menée auprès des coordonnateurs communaux, certaines communes demandaient d'ailleurs une communication télévisuelle plus présente au niveau national ⁽¹⁾.

Or, alors que de 2004 à 2006, la communication sur le recensement prévoyait notamment la diffusion de spots télévisés, ceux-ci ont été abandonnés depuis, au profit de messages dans la presse quotidienne régionale. **Au contraire de la ligne de communication exclusivement locale menée depuis 2006, la**

(1) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 8 juin 2005, page 14.*

mission estime indispensable de renforcer les campagnes d'information nationales. Ces campagnes devront se fixer pour objectif d'expliquer, de manière claire et simple, pourquoi toute la population n'est pas recensée chaque année alors que le recensement est devenu annuel, mais aussi et surtout de limiter la surprise et le risque de non-réponse de personnes n'ayant pas été informées du déroulement d'une campagne de recensement dans leur commune.

Proposition n° 6

Renforcer les campagnes d'information nationales sur le recensement.

CHAPITRE II

Le déroulement de la campagne de recensement

L'un des avantages de la nouvelle méthode de recensement est, en permettant l'étalement dans le temps des opérations de collecte, de rendre possible une amélioration des conditions de déroulement des campagnes de recensement. Encore faut-il, comme la mission d'information l'a souligné précédemment, que les opérations préparatoires aient pu être réalisées de manière satisfaisante.

Le déroulement de la campagne de recensement à proprement parler doit également donner lieu à une attention particulière, compte tenu de l'importance de la qualité de la collecte sur la fiabilité finale des résultats. C'est pourquoi la mission d'information a étudié trois points relatifs au déroulement de cette campagne, sur lesquels elle formulera également des propositions d'amélioration. Ces trois points sont la durée et la période de la campagne de recensement, d'une part, l'encadrement par les agents superviseurs de l'INSEE, d'autre part, et la question des taux de non-réponse, enfin.

Section 1

La durée et la période de la campagne de recensement

La durée et la période retenues pour les campagnes de recensement ont fait l'objet d'un examen attentif de la mission d'information, dans la mesure où ces paramètres jouent un grand rôle sur la qualité de la collecte et, par conséquent, sur la fiabilité des résultats issus du recensement.

A. LA DURÉE DE LA CAMPAGNE DE RECENSEMENT

Si la durée retenue pour les opérations de recensement est, dans la grande majorité des cas, suffisante, la mission d'information estime qu'une plus grande souplesse devrait être possible pour tenir compte des cas particuliers.

1. Une durée généralement suffisante

La durée et les dates des campagnes de recensement sont fixées par un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Économie et du ministre de l'Outre-mer en date du 5 août 2003 ⁽¹⁾. Les enquêtes de recensement commencent le troisième jeudi du mois de janvier et se terminent le cinquième samedi suivant pour les communes de moins de 10 000 habitants et le sixième samedi suivant pour les communes de 10 000 habitants ou plus. La durée des collectes est donc soit de 4 semaines et 3 jours dans la première catégorie de communes, soit de 5 semaines et 3 jours dans la seconde catégorie.

La plupart des personnes auditionnées se sont accordées pour convenir que cette durée était généralement suffisante. De fait, M. Olivier Lefebvre a indiqué lors de son audition que le nombre de demandes annuelles de report de fin des opérations de collecte était très faible compte tenu du nombre de communes recensées chaque année : ainsi, il n'y a eu que 7 demandes de report en 2007 et 11 en 2008 ⁽²⁾. Selon les informations recueillies par la mission d'information, ces demandes étaient motivées par des difficultés particulières rencontrées avec un agent recenseur en cours de collecte ou par une catastrophe naturelle.

Cependant, M. Guy Vaxelaire, représentant de l'association nationale des élus de la montagne, a estimé que les délais étaient parfois difficiles à respecter et ne l'étaient que grâce à l'implication et au dévouement totaux des personnels communaux ⁽³⁾.

Si ces durées de 4 semaines et 3 jours ou 5 semaines et 3 jours ne semblent donc pas devoir être remises en cause de façon générale, une plus grande souplesse pour tenir compte des cas particuliers pourrait être nécessaire. En outre, la mission estime également nécessaire un allongement de la durée dans les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants.

2. La nécessité d'une plus grande souplesse pour les cas particuliers

Deux raisons principales peuvent compliquer le respect des durées imparties pour les opérations de collecte. La première d'entre elles tient à des **phénomènes climatiques**. Lors de son audition par la mission d'information, M. Guy Vaxelaire ⁽⁴⁾ a indiqué que certaines communes de montagne rencontrent parfois en cours d'opérations de recensement un enneigement exceptionnel rendant très compliqué le déroulement de la collecte. Sans être des « catastrophes naturelles » au sens strict, ces situations exceptionnelles apparaissent à la mission d'information comme susceptibles de justifier un report de la date de fin de

(1) Article 1^{er} de l'arrêté du 5 août 2003 portant application des articles 23 et 24 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

(2) Audition du 1^{er} juillet 2008.

(3) Audition du 8 juillet 2008.

(4) Audition du 8 juillet 2008.

collecte. De tels phénomènes ne peuvent que difficilement être largement anticipés, mais ils doivent pouvoir donner lieu, dans de brefs délais, à une décision de report permettant de terminer sans précipitation et sans perte de qualité les opérations de collecte.

La deuxième raison pouvant motiver un report tient à des **difficultés particulières de recrutement des agents recenseurs**. La mission d'information a déjà souligné les difficultés que rencontrent les communes pour réaliser ces recrutements et formulé des propositions pour les réduire⁽¹⁾. Cependant, elle estime, comme l'a suggéré M. Yvon Bonnot lors de son audition⁽²⁾, que l'impossibilité pour une commune de recruter un nombre suffisant d'agents recenseurs possédant les qualités de sérieux et de compétence requises doit pouvoir permettre à la commune d'obtenir une prolongation de la durée des opérations de recensement. En effet, un allongement d'une à deux semaines des opérations de collecte permettrait à la commune de procéder à ces opérations sans alourdir anormalement la charge de travail des agents recenseurs qu'elle a pu recruter, tout en permettant à ces derniers de bénéficier d'un engagement de plus longue durée.

A la différence de la situation évoquée ci-dessus, cet allongement de la durée de collecte pourrait être anticipé dès la phase préparatoire de la collecte, au moment où la commune se rend compte qu'elle ne parviendra pas à recruter un nombre suffisant d'agents qualifiés. Cette anticipation aurait l'intérêt de permettre à la commune d'organiser le déroulement de la collecte en tenant compte de la durée dont elle disposera effectivement, sans devoir hâter le début des opérations comme elles sont actuellement obligées de le faire, avant de devoir solliciter un report en urgence quand approche la date de fin de collecte.

En application du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 août 2003 précité, les reports de date de fin de collecte peuvent être décidés par le directeur général de l'INSEE. En effet, ce texte prévoit que « *si les circonstances l'exigent, le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques peut modifier la date de début et la date de fin de collecte dans une commune. Le maire de la commune concernée et, le cas échéant, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, le représentant du gouvernement dans le département ainsi que la Commission nationale de l'informatique et des libertés sont informés sans délai de toute modification de la date de début ou de la date de fin de collecte* ». Cependant, cette disposition apparaît relativement imprécise, dans la mesure où elle n'indique pas que la modification peut avoir lieu à la demande d'une commune. *Stricto sensu*, le texte ne semble donc pas permettre une saisine du directeur général de l'INSEE par le maire d'une commune pour demander le report des opérations de collecte. Surtout, nombre de communes ne semblent pas connaître l'existence de

(1) Cf. *supra*, la proposition n° 3.

(2) Audition du 16 septembre 2008.

cette disposition, alors même qu'elles pourraient légitimement prétendre à un report de la date de fin des opérations de recensement.

En conséquence, la mission d'information estime nécessaire que l'arrêté du 5 août 2003 soit modifié pour prévoir expressément qu'une commune peut saisir l'INSEE d'une demande de report de la date de fin des opérations de collecte afin de tenir compte de difficultés locales particulières.

Proposition n° 7

Permettre plus facilement et par anticipation l'allongement de la durée des campagnes pour tenir compte de difficultés locales particulières.

3. La nécessité d'allonger la durée des opérations de collecte pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants

Plusieurs des personnes auditionnées par la mission d'information, et particulièrement Mme Marie-Hélène Boulidard⁽¹⁾, ont souligné les **difficultés particulières auxquelles sont confrontées les communes de 5 000 à 10 000 habitants pour la réalisation des opérations de collecte.**

En effet, ces communes doivent procéder tous les cinq ans à un recensement exhaustif de leur population. Cette collecte quinquennale équivaut, pour une commune de 8 000 habitants par exemple, à la population recensée par sondage dans une commune de 100 000 habitants. Or, il va de soi qu'une commune de 8 000 habitants ne dispose ni des mêmes structures ni des mêmes services communaux qu'une commune de 100 000 habitants. De surcroît, cette commune de taille moyenne devra recruter, une fois tous les cinq ans, le même nombre d'agents recenseurs que celui que doit recruter chaque année la grande commune. Outre le fait que cette commune ne pourra pas, compte tenu de l'espacement des opérations de recensement, bénéficier d'un effet de fidélisation des agents recruteurs, le vivier dans lequel elle devra puiser pour procéder aux recrutements nécessaires sera d'une taille nettement inférieure à celui dont disposera la grande commune.

Compte tenu de ces difficultés particulières pour les communes de taille intermédiaire, le délai qui leur est imparti pour procéder aux opérations de collecte apparaît insuffisant. En effet, la lourdeur des opérations les rend comparables à celles qui sont réalisées dans les communes de 10 000 habitants ou plus, davantage qu'à celles réalisées dans des petites villes de moins de 5 000 habitants ou dans des villages.

À partir de 2009, l'INSEE remettra aux communes de moins de 10 000 habitants la liste des adresses recensées lors de la campagne précédente, afin de faciliter le travail des agents recenseurs dans ces communes et de leur

(1) Audition du 23 septembre 2008.

permettre de respecter le délai imparti pour les opérations de collecte. Si cette mesure apparaît indéniablement de nature à faciliter le déroulement des opérations de collecte, notamment dans les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, **la mission estime également nécessaire que la durée des opérations de collecte dans les communes de taille intermédiaire soit alignée sur celle applicable dans les communes de 10 000 habitants ou plus**, et soit donc portée à 5 semaines et 3 jours. Cet allongement de principe ne devra naturellement pas empêcher, le cas échéant, que ces communes bénéficient des assouplissements de durée recommandés par la mission d'information pour tenir compte de difficultés locales particulières.

À cette proposition, il pourrait être objecté qu'elle présente l'inconvénient de dissocier la durée des campagnes de recensement du mode de recensement utilisé. Cet argument ne paraît pas en soi rédhibitoire à la mission d'information, qui considère que la durée de la campagne doit être fixée non pas en fonction du mode de recensement mis en œuvre, mais en tenant compte de la sujétion réelle que représentent pour les communes les opérations de recensement.

Proposition n° 8

Dans les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, aligner la durée de collecte sur celle des communes de 10 000 habitants ou plus.

B. LA PÉRIODE DE LA CAMPAGNE DE RECENSEMENT

En application de l'arrêté du 5 août 2003 précité, les enquêtes de recensement commencent le troisième jeudi du mois de janvier. Comme indiqué précédemment, la durée de ces collectes étant différente selon la taille des communes, elles se terminent le cinquième samedi qui suit dans les communes de moins de 10 000 habitants et une semaine plus tard, c'est-à-dire le sixième samedi suivant, dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Ces dates sont décalées de deux semaines à La Réunion, pour des raisons climatiques liées à la fréquence des cyclones à cette période.

Si cette période apparaît comme la moins mauvaise compte tenu des inconvénients supérieurs des autres périodes envisageables, l'introduction d'une certaine souplesse pourrait faciliter le déroulement des campagnes de recensement dans certaines communes pour lesquelles cette période est particulièrement inadaptée.

1. Les inconvénients de la période retenue

Comme l'indiquait l'INSEE en 2005, *« la période de l'enquête paraît mal choisie à certaines communes pour des raisons liées aux conditions climatiques en hiver, à la brièveté des journées en cette saison, à la proximité des vacances*

scolaires ou encore à la charge de préparation du scrutin les années d'élection. Certaines auraient préféré que les enquêtes de recensement aient lieu en automne »⁽¹⁾. La période retenue présente en effet certains inconvénients, mais aucun n'apparaît insurmontable.

Les conditions climatiques de la période retenue constituent le premier grief susceptible d'être adressé au choix de cette période : en effet, dans certaines parties du territoire dans lesquelles ces conditions climatiques sont particulièrement rudes, les agents recenseurs peuvent être confrontés à des difficultés de circulation compliquant leur tâche, notamment lorsque le territoire des communes recensées est étendu et que certaines parties de ce territoire sont difficiles d'accès. Cependant, selon les informations fournies à la mission d'information, les expériences des cinq années du recensement rénové n'ont pas montré que les conditions climatiques de mi-janvier à fin février aient particulièrement pesé, sauf exceptions, sur la collecte.

Le deuxième grief tient à la tombée précoce de la nuit à cette période de l'année, susceptible de créer une certaine méfiance, de la part de certains de nos concitoyens, à recevoir l'agent recenseur à leur domicile, en fin d'après-midi ou en début de soirée après la tombée de la nuit. Cet aspect ne doit pas être négligé et les craintes de certains de nos concitoyens, âgés notamment, éprouvant un sentiment d'insécurité compréhensible, ne doivent pas être sous-estimées. Toutefois, la mission d'information considère que ces réticences doivent surtout être combattues par l'amélioration de la communication sur les campagnes de recensement qu'elle estime indispensable pour limiter le taux de non-réponse⁽²⁾.

Le dernier grief adressé à la période retenue tient au fait que, une année sur six, les opérations de recensement auront lieu durant la période de préparation des élections municipales, dont l'on sait qu'elles mobilisent particulièrement les personnels et les élus municipaux. Cependant, compte tenu du cycle quinquennal du recensement dans les communes de moins de 10 000 habitants, cette coïncidence ne se produira en principe⁽³⁾ qu'une fois tous les trente ans : une commune recensée en 2008, juste avant les dernières élections municipales, ne se trouvera à nouveau dans cette situation qu'en 2038. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, cette coïncidence apparaît moins problématique, compte tenu de l'organisation plus structurée des services des grandes communes. En outre, l'expérience de 2008 n'a apparemment pas révélé de dysfonctionnements particuliers dans les opérations de collecte liés à la campagne électorale des élections municipales.

(1) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre C.

(2) Cf. *supra*, la proposition n° 6.

(3) Sous réserve d'une modification du calendrier électoral conduisant à une modification de la durée des mandats municipaux, tel que celui qui a été décidé pour les dernières élections municipales, repoussées de 2007 à 2008 pour limiter le nombre de scrutins au cours de l'année 2007.

Cependant, ces divers inconvénients de la période janvier-février doivent être mesurés à l'aune des inconvénients présentés par les autres périodes envisageables.

2. En dépit des inconvénients, la période retenue est la moins mauvaise période

Comme l'a indiqué M. Olivier Lefebvre lors de son audition par la mission d'information ⁽¹⁾, **la période des mois de janvier-février n'est sans doute pas idéale, mais force est de constater que la période idéale n'existe pas**. La durée des campagnes devant être – sous réserve des possibilités d'adaptations locales proposées par la mission d'information – de 4 semaines et 3 jours ou 5 semaines et 3 jours, auxquelles il convient d'ajouter la durée des opérations préparatoires dont l'importance a été décrite précédemment, il est nécessaire de trouver une période utile de 5 à 6 semaines, précédée d'une autre période utile suffisamment longue pour permettre le bon déroulement des opérations préparatoires. Or, il apparaît que **les autres périodes envisageables présentent toutes un inconvénient majeur soit pour les opérations préparatoires soit pour les opérations de collecte**.

Ainsi, les mois de mars et avril correspondent chaque année à des périodes de vacances, d'hiver ou de printemps, au cours desquelles une part importante de la population est souvent absente de son domicile. Les mois de mai et juin coïncident également avec des périodes de vacances ou de jours fériés, pouvant éloigner nombre de personnes de leur domicile. En outre, ces mois correspondent tous les cinq ans à des mois d'élections présidentielle et législatives, avec l'inconvénient que cette coïncidence aurait toujours lieu dans les mêmes communes compte tenu du caractère quinquennal des élections en cause et du cycle de recensement. Les mois de juillet et août sont également, naturellement, exclus.

Si les mois de printemps et d'été ne paraissent pas pouvoir être retenus, les mois d'automne auraient reçu les faveurs d'un certain nombre d'élus. Le mois de septembre étant exclu pour cause de rentrée scolaire, ainsi que le mois de décembre pour cause de fêtes de fin d'année et de vacances, **la période la plus directement concurrente des mois de janvier et février aurait été celle des mois d'octobre et novembre**. En effet, cette période semble être plus propice sur un plan climatique et ne constitue qu'exceptionnellement une période d'élection. **Toutefois, il s'avère qu'elle présente deux inconvénients majeurs**.

D'une part, **le déroulement des opérations de collecte en octobre et novembre contraindrait les communes à procéder aux opérations préparatoires durant l'été**. Or cette période apparaît inadaptée pour permettre le bon déroulement de ces opérations dont l'importance a été soulignée. Tout particulièrement, le recrutement des agents recenseurs serait très nettement compliqué à cette période. En outre, les congés dans les services municipaux ne

(1) Audition du 1^{er} juillet 2008.

permettraient pas aux communes de disposer des personnels nécessaires à ces opérations, s'agissant notamment des opérations de vérification du RIL.

D'autre part, **le déroulement des opérations de collecte à l'automne empêcherait de disposer des résultats du recensement issus de la dernière collecte à la fin de l'année, au moment de la publication du décret d'authentification des populations légales.** Si cette période avait été retenue, cela aurait signifié que les populations légales issues des opérations de recensement du cycle quinquennal 2004-2008 n'auraient pas pu être publiées à la fin de l'année 2008 mais seulement à la fin de l'année 2009, pour prendre effet au 1^{er} janvier 2010. Ce retard d'un an de l'authentification des populations légales aurait constitué un très regrettable amoindrissement du progrès permis par l'annualisation des résultats dans l'amélioration de la fraîcheur des données.

Si le choix de la période a indéniablement été un choix par défaut, ce choix apparaît donc, malgré ses inconvénients, comme pertinent, sous réserve que des dérogations puissent être plus facilement accordées aux communes.

3. La nécessité d'introduire des possibilités de dérogation

Si les défauts liés à la période retenue sont surmontables dans la très grande majorité des communes, ils apparaissent cependant plus problématiques dans certaines parties du territoire compte tenu de particularités locales. Ce sont ces particularités locales, climatiques en l'occurrence, qui expliquent que les dates des opérations de collecte soient décalées de deux semaines à La Réunion. Or, sur d'autres points du territoire, et plus particulièrement – mais pas exclusivement – dans les zones de montagne, d'autres spécificités locales liées à la période hivernale peuvent compliquer le déroulement des opérations de recensement et nuire à la qualité des opérations de collecte et, *in fine*, à la fiabilité des résultats du recensement.

Ainsi, MM. Guy Vaxelaire⁽¹⁾ et Marc Francina⁽²⁾, représentant respectivement au sein de la CNERP les communes de montagne et les stations classées et communes touristiques, ont indiqué lors de leur audition par la mission d'information qu'il leur apparaîtrait opportun, lorsque les circonstances locales le justifient, de permettre des dérogations dans les dates des opérations de collecte. En effet, les conditions climatiques particulièrement rudes rendent délicats les déplacements des agents recenseurs dans des communes dont les territoires sont généralement très étendus et difficiles d'accès. En outre, de nombreux habitants de ces communes les quittent à la période du recensement, pour vivre temporairement dans des zones au climat moins rude. Leur logement risque alors d'être considéré comme vacant si l'agent recenseur ne peut obtenir aucune information lui permettant de renseigner une fiche de logement non enquêté (FLNE) ou s'il n'a pas été suffisamment formé aux particularités de l'habitat local, au détriment de la

(1) Audition du 8 juillet 2008.

(2) Audition du 16 septembre 2008.

fiabilité des résultats du recensement de la commune. La mission d'information partage la préoccupation de ces élus devant les difficultés d'organisation des opérations de collecte dans ces communes et face au risque d'imprécision susceptible d'affecter les résultats du recensement.

Comme la mission l'a rappelé précédemment, une possibilité de modification des dates de recensement est prévue par le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 août 2003 ⁽¹⁾. Mais les mêmes critiques doivent être portées sur ce texte, qui présente le double défaut d'être insuffisamment explicite sur la possibilité pour les communes de saisir l'INSEE d'une demande de report et d'être largement méconnu des communes. En conséquence, la mission d'information estime nécessaire que l'arrêté du 5 août 2003 soit modifié pour prévoir expressément qu'une commune peut saisir l'INSEE d'une demande de décalage de quelques semaines des opérations de collecte pour tenir compte de difficultés locales particulières. Si la mission d'information n'estime ni raisonnable ni souhaitable que les opérations de collecte puissent se tenir dans certaines communes à une période entièrement différente de la période de droit commun, pour des raisons évidentes de comparabilité des résultats, elle considère qu'un décalage d'une, deux voire trois semaines pourrait être acceptable, s'il est justifié par des circonstances locales particulières.

Proposition n° 9

Permettre le décalage des opérations de recensement pour tenir compte de difficultés locales particulières liées à la période hivernale du recensement.

Section 2

L'encadrement des agents superviseurs de l'INSEE

Si l'encadrement de la phase de collecte par les agents superviseurs dans le cadre du recensement rénové de la population apparaît comme généralement satisfaisant, les conditions de collaboration entre les communes et l'INSEE sont dans certains cas plus délicates.

A. UNE COLLABORATION GÉNÉRALEMENT SATISFAISANTE ENTRE LES AGENTS SUPERVISEURS DE L'INSEE ET LES COMMUNES

L'un des avantages incontestables de la nouvelle méthode de recensement est de permettre un étalement dans le temps des opérations supervisées par l'INSEE et, partant, une possibilité d'encadrement accrue de sa part. Du côté des communes, la périodicité plus régulière – annuelle ou quinquennale – leur permet de désigner un coordonnateur communal qui pourra plus fréquemment qu'à

(1) Arrêté du 5 août 2003 portant application des articles 23 et 24 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

l'époque des recensements généraux de la population assurer le suivi des opérations pendant plusieurs collectes.

L'ensemble des personnes auditionnées a salué, de façon générale, la qualité de la collaboration entre les communes et l'INSEE, ainsi que la clarté de la répartition des rôles entre les différents intervenants. Tant en amont de la collecte, dans la phase préparatoire, que pendant le déroulement de celle-ci, les communes sont en relation constante avec le superviseur de l'INSEE, dans des conditions globalement très satisfaisantes.

En amont de la collecte, le contrôle des adresses de l'échantillon à recenser est réalisé en deux temps : une validation des adresses et du nombre de logements est d'abord réalisée par la commune, puis un repérage sur le terrain est effectué par l'agent recenseur, qui doit authentifier les adresses et dénombrer les logements. En cas de désaccord entre l'agent recenseur et la commune, un deuxième repérage de terrain est effectué, étant entendu que, selon les moyens de la commune, celle-ci n'a parfois d'autre choix que de tolérer un certain écart entre son appréciation et celle de l'agent recenseur. En cas de difficultés sur une ou plusieurs adresses, la commune peut faire appel au superviseur de l'INSEE pour trouver une solution.

Grâce à ces procédures, il doit en principe y avoir, lorsque la collecte débute, un accord entre l'INSEE, le coordonnateur communal et l'agent recenseur sur l'existence de l'adresse, son classement en adresse habitée et le nombre de logements à y recenser. De la rigueur de ce contrôle en amont, dépendent largement les conditions plus ou moins aisées de la collecte pour l'agent recenseur.

Dans la phase de collecte, le mode opératoire repose sur un protocole précis, dont le respect est à la charge des agents recenseurs, sous le contrôle du responsable communal et du superviseur. Le manuel de l'agent recenseur explicite les tâches à accomplir. Par ailleurs, des documents détaillés sont fournis aux responsables communaux et aux superviseurs. En cours et à l'issue de la collecte, la commune vérifie que l'agent recenseur est bien passé dans chaque logement à recenser. En principe, aucune adresse ni aucun logement ne doivent avoir été oubliés.

Les superviseurs effectuent aussi des contrôles lors de leurs visites dans les communes. Ils vérifient le respect des procédures, notamment la confidentialité et le respect du calendrier, ainsi que la façon dont les questionnaires déjà collectés sont renseignés, pour détecter les erreurs de collecte les plus fréquentes. En fin de collecte, lorsqu'ils transmettent les questionnaires à l'INSEE, ils indiquent leur appréciation sur la qualité de la collecte sur le territoire de la commune et indiquent les éventuelles difficultés rencontrées.

Du côté des communes, le suivi de la phase de collecte, au fil des opérations et pour chaque agent recenseur, permet de vérifier l'avancement de la distribution et du retour des imprimés et de détecter certaines difficultés rencontrées par des agents recenseurs ou d'éventuelles carences. Pour cela, l'INSEE fournit aux communes un outil de contrôle et de suivi de la collecte, mais les communes peuvent également développer ou faire développer leur propre outil, si elles souhaitent des fonctionnalités plus riches. L'examen des premiers documents retournés par l'agent recenseur permet, en analysant la qualité de leur renseignement, d'évaluer la compréhension des consignes par l'agent recenseur et son implication dans la collecte.

En fin de gestion, les dernières difficultés de collecte sont analysées. Plusieurs indicateurs sont suivis : le nombre et le pourcentage de FLNE (qui doivent normalement être établies le plus tard possible en phase de clôture des opérations, et lorsqu'il ne fait plus de doute que l'agent ne parviendra pas à contacter les occupants d'un logement), le taux de vacance des logements et la qualité du carnet de tournée.

B. DES CONDITIONS DE COLLABORATION PARFOIS PLUS DÉLICATES

Ces bonnes conditions générales de collaboration entre l'INSEE et les communes sont un réel motif de satisfaction. Elles constituent indéniablement l'une des avancées permises par la mise en œuvre du nouveau mode de recensement de la population. Plus régulière, la collaboration entre les communes et l'INSEE est plus fructueuse. Elle doit permettre de meilleures collectes de recensement que sous l'empire du recensement général de la population, devenu trop irrégulier pour permettre de tisser de réels liens entre les acteurs du recensement et trop lourd à assumer pour l'INSEE, au point de l'empêcher de consacrer aux opérations de chaque commune toute l'attention nécessaire.

Toutefois, ces bonnes conditions générales ne doivent pas occulter certaines difficultés ponctuelles portées à la connaissance de la mission d'information. Ainsi, lors de leurs auditions⁽¹⁾, MM. Yvon Bonnot et Marc Francina ont indiqué que **les remarques de certaines communes littorales ou touristiques sur les caractéristiques de leur habitat sont parfois insuffisamment prises en compte par l'INSEE.** Ce manque d'attention de l'INSEE à ces remarques se manifeste tant au stade de la formation des agents recenseurs, insuffisamment alertés sur les risques de trouver inoccupés des logements qui ne doivent pas être considérés comme des logements vacants, qu'au stade de la collecte, où les informations des communes sur le statut d'un logement recensé à tort comme vacant sont laissées sans suite.

Cette absence de prise en compte des informations transmises par les communes, qui connaissent bien leur population et les particularités de l'habitat sur leur territoire, peut aboutir à des erreurs importantes

(1) Auditions du 16 septembre 2008.

susceptibles de fragiliser la fiabilité des résultats du recensement. Ainsi, par exemple, M. Marc Francina a indiqué que, lors des enquêtes de recensement réalisées à Biarritz, un grand nombre de résidences secondaires avait été à tort été considéré par les agents recenseurs comme des logements vacants. Or, les remarques de la commune sur ces erreurs de collecte n'ont pas été prises en compte par l'INSEE pour le calcul de la population de la commune. Le nombre de logements vacants à Biarritz serait ainsi selon l'INSEE de 1 852, ce qui ne correspond pas à la réalité, une enquête de contrôle ayant permis d'établir que les deux tiers de ces logements présentés comme vacants étaient des résidences secondaires.

La mission d'information tient à souligner que ces erreurs de classements, qui pourraient être évitées en tenant davantage compte des informations communiquées par les communes, sont d'autant plus préjudiciables lorsque la commune est une commune de 10 000 habitants ou plus, l'erreur initiale étant ensuite répercutée et amplifiée au moment de l'établissement du chiffre de la population légale.

En conséquence, **la mission d'information invite l'INSEE à prendre davantage en considération les informations transmises par les communes sur les caractéristiques de leur habitat et de leur population, et à les tenir informées des suites qu'il a données à ces remarques.** Cette amélioration ne pourra que rendre plus efficace encore la collaboration – par ailleurs globalement satisfaisante – entre l'INSEE et les communes.

Proposition n° 10

Améliorer la prise en compte par l'INSEE des informations transmises par les communes sur l'habitat et la population de la commune et informer les communes des suites données à leurs transmissions d'informations.

Section 3

La nécessité d'améliorer le taux de réponse

Un taux de réponse le plus élevé possible est une condition indispensable de la fidélité des résultats du recensement à la réalité. Or il apparaît que les taux de non-réponse restent relativement forts. Afin de réduire ces taux de non-réponse, il convient de diversifier les modes de réponse possible et d'apporter des réponses adaptées au problème des ménages récalcitrants.

A. DES TAUX DE NON-RÉPONSE TROP ÉLEVÉS

Que le recensement soit effectué de façon exhaustive, dans les communes de moins de 10 000 habitants, ou qu'il soit réalisé par sondage, dans les communes de 10 000 habitants ou plus, le défaut de réponse constitue une source d'imprécision des résultats issus du recensement. La principale solution apportée

par l'INSEE réside dans les fiches de logement non enquêté, solution que la mission d'information juge partiellement adaptée – à condition que d'autres mesures soient prises pour limiter le taux de non-réponse – mais incomplète face au problème du défaut de réponse.

1. Les non-réponses : une source d'imprécision du recensement

Le défaut de réponse au recensement d'une partie de la population est de nature à fausser les résultats du recensement, quel que le soit le mode de recensement mis en œuvre. Si la population de la commune est inférieure à 10 000 habitants, le défaut de réponse porte atteinte à l'exhaustivité du recensement. Plus ce taux de non-réponse augmente, plus la précision des résultats peut prêter à discussion, et ce quels que soient les correctifs apportés pour limiter les conséquences des défauts de réponse sur le résultat final.

Si la population de la commune est égale ou supérieure à 10 000 habitants, les défauts de réponse viendront fausser la qualité du sondage. Or la mission considère que le taux de sondage retenu, de 8 % des logements par an soit 40 % en cinq ans, ne pourrait être jugé suffisant pour établir les populations légales des communes qu'à la condition que ce taux de sondage soit respecté le plus scrupuleusement possible et avec la marge d'oubli la plus ténue qui soit. En revanche, la mission d'information souligne dès à présent qu'elle considère le taux de sondage retenu comme insuffisant pour permettre de disposer de données fiables au niveau infra-communal ⁽¹⁾.

Si le taux de non-réponse à proprement parler ne peut être mesuré, l'utilisation, depuis 2004, des fiches de logement non enquêté permet de disposer d'indications sur les ordres de grandeur du taux de non-réponse. Le tableau ci-dessous indique le taux de FLNE pour chacune des campagnes de recensement menées depuis 2004.

TAUX DE FLNE AU COURS DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT DE 2004 À 2008

| Année | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taux de FLNE | 3,3 % | 2,8 % | 2,6 % | 2,4 % | 2,6 % |

Source : INSEE

Ainsi, si l'on considère que le taux de FLNE permet d'approcher le taux de non-réponse, celui-ci se situe, depuis 2005, entre 2,4 et 2,8 %. L'année 2004, marquée par un taux de FLNE supérieur à 3 %, semble constituer une exception, qui peut s'expliquer par le démarrage nécessairement difficile de la mise en œuvre du nouveau mode de recensement.

(1) Sur cette question du taux de sondage, voir *infra*, Troisième partie, Chapitre I, Section 2, « B. Des données relatives aux quartiers insuffisamment précises ».

Ces taux de non-réponse demeurent à des niveaux que la mission d'information juge trop élevés pour que la méthode de recensement mise en œuvre puisse être jugée comme aussi fiable qu'elle devrait l'être. Par ailleurs, la solution mise en œuvre par l'INSEE pour corriger l'effet des non-réponses n'apparaît pas, loin s'en faut, satisfaisante.

2. Les fiches de logement non enquêté : une solution partiellement adaptée mais incomplète face au défaut de réponse

Sous l'empire des recensements généraux de la population, les non-réponses ne donnaient lieu à aucun correctif de la part de l'INSEE. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement, l'INSEE a introduit une nouveauté destinée à apporter un correctif aux imprécisions découlant des défauts de réponse : les fiches de logement non enquêté (FLNE), prévues par le II de l'article 38 du décret du 5 juin 2003 précité. *« Si, à la suite de plusieurs tentatives, l'agent recenseur n'arrive pas à joindre les habitants d'un logement supposé être une résidence principale, il établit une fiche de logement non enquêté sur laquelle il indique, d'une part, la cause de la non-réponse (absence de longue durée, impossibilité de joindre la ou les personnes, refus de répondre) et, d'autre part, le nombre de personnes supposées résider à titre habituel dans ce logement ainsi que quelques informations sur le logement »*⁽¹⁾. Un exemplaire de FLNE figure en annexe au présent rapport.

Si cette technique des FLNE peut être regardée comme un progrès par rapport à la situation antérieure dans laquelle les non-réponses étaient purement et simplement ignorées, il n'en demeure pas moins qu'elles introduisent un élément d'incertitude dans les résultats issus du recensement. En effet, les agents recenseurs sont contraints de rechercher des renseignements sur les occupants du logement qu'ils ne sont pas parvenus à contacter, en procédant à une forme d'enquête de voisinage. Or ces agents, outre le fait qu'ils ne sont ni particulièrement qualifiés ni spécialement formés pour réaliser ce type d'enquête, sont confrontés soit à des réticences soit à des approximations de la part des personnes auprès desquelles ils sont censés recueillir des renseignements. Enfin, comme l'a indiqué M. Gérard-François Dumont⁽²⁾ *« ces FLNE posent des problèmes difficiles de validation et de contrôle et ne livrent que des informations sommaires par rapport à des feuilles de logement et à des bulletins individuels dûment remplis. Aux risques que les recensements généraux connaissent des refus de réponse ou des questionnaires insuffisamment remplis s'ajoutent donc, dans le recensement rénové, d'une part, des risques supplémentaires de non-réponse et, d'autre part, ceux liés de la création d'un nouvel imprimé voulant réparer ces insuffisances, les fiches de logement non enquêté »*.

(1) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre C.

(2) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

Certes, l'INSEE indique que les contrôles réalisés après le déroulement des opérations de collecte, en bureau et sur le terrain, valident les résultats des FLNE dans 4 cas sur 5 : « *Les contrôles permettent de confirmer la qualité statistique de ce dispositif pour prendre en compte, dans les résultats statistiques (chiffres de population et résultats détaillés), la population qui n'a pu être contactée directement par les agents recenseurs. Les fiches établies le sont bien pour des résidences principales (4 cas sur 5) et l'estimation du nombre de personnes habitant les logements concernés est robuste (dans 4 cas sur 5 le nombre de personnes est correctement estimé et la part de cas où le nombre de personnes est supérieur à celui inscrit sur la FLNE est équivalente à la part de cas où ce nombre est inférieur)* »⁽¹⁾.

Cependant, cette fiabilité relative des FLNE n'enlève rien aux critiques qui peuvent être émises à l'encontre de ce mode de réponse unique au problème du défaut de réponse : **les FLNE constituent inévitablement une approximation et, si elles permettent de corriger les effets des non-réponses, elles ne permettent pas d'attaquer le problème à la racine en réduisant ce taux de non-réponse.** Or l'importance de la fiabilité des résultats du recensement interdit de se contenter de simples correctifs là où une action déterminée et cohérente doit permettre de porter à un niveau très élevé le taux de réponse. Ainsi, **la mission d'information estime que la mise en œuvre des mesures qu'elle propose en matière de formation des agents recenseurs, d'organisation des opérations préparatoires, de relance des campagnes de communication, d'aménagement des durées et des dates de collecte, d'incitation à répondre en utilisant Internet et de persuasion des ménages récalcitrants⁽²⁾ doit permettre, à terme, d'augmenter significativement le taux de réponse et de limiter le recours aux FLNE à un niveau maximal de 1 % des réponses, contre en moyenne 2,5 % depuis 2005.**

Proposition n° 11

Limiter le recours aux fiches de logement non enquêté à 1 % des réponses, en augmentant le taux de réponse par des mesures adaptées de communication, de formation, d'organisation, d'incitation et de persuasion.

B. LA NÉCESSITÉ DE DIVERSIFIER LES MODES DE RÉPONSE POSSIBLES

Les modes de réponse au recensement sont actuellement au nombre de deux : le questionnaire peut soit être restitué à l'agent recenseur, soit envoyé par voie postale. Face aux limites de ces deux modes de réponse, qui amènent certains de nos concitoyens à ne pas répondre, de fortes attentes peuvent être placées dans la possibilité de répondre par Internet.

(1) Michel Cézard et Olivier Lefebvre, *op. cit.*

(2) Voir les propositions n°s 4 à 8 et 12 à 14.

1. Deux modes de réponse actuellement possibles : la restitution du questionnaire à l'agent recenseur et l'envoi postal

Actuellement, les personnes recensées peuvent retourner le questionnaire qui leur est remis par l'agent recenseur lors de son passage à leur domicile par deux moyens.

Le premier de ces moyens est la **remise du questionnaire entre les mains de l'agent recenseur**. La difficulté posée par ce mode de réponse réside principalement dans la nécessité pour l'agent recenseur de convenir d'un rendez-vous pour reprendre le questionnaire rempli. Or il apparaît que ce rendez-vous est parfois oublié par les personnes recensées, obligeant l'agent recenseur à revenir une nouvelle fois à un moment non convenu avec les personnes, ce qui implique un fort risque de ne pas les trouver à leur domicile. L'agent se retrouve alors dans la situation initiale de la recherche du premier contact à différents horaires, qui se révèle très aléatoire, *a fortiori* dans les plus grandes villes. Cette multiplication des allers-retours pour l'agent recenseur peut conduire à un certain nombre de cas de non-réponses, faute pour l'agent de réussir dans les délais qui lui sont impartis à recontacter les personnes recensées.

L'autre mode de réponse actuellement possible est le **renvoi du questionnaire rempli par voie postale**. L'inconvénient de ce mode de réponse réside dans le fait qu'il suppose une « démarche » de la part des personnes recensées, consistant à se déplacer pour poster le questionnaire. Quand bien même cette démarche peut paraître naturelle aux yeux du plus grand nombre, il n'en demeure pas moins qu'elle est susceptible d'être négligée par un certain nombre de nos concitoyens. En outre, les enveloppes fournies pour un retour du questionnaire par courrier ne sont pas affranchies : l'utilisation de ce mode de réponse a donc un coût, supporté par les personnes recensées, de nature à freiner l'usage de ce mode de réponse. En dépit des procédures de suivi des réponses décrites ci-dessus qui permettent aux agents recenseurs d'effectuer des relances auprès des personnes n'ayant pas répondu peu avant l'expiration du délai, ces relances peuvent ne pas suffire à les amener à effectuer l'envoi du questionnaire. Les agents recenseurs se trouvent alors dans l'obligation de « tenter leur chance » au domicile des personnes, ici encore avec un risque non négligeable de trouver porte close.

Pour pallier ces difficultés, la mise en place de la possibilité de répondre aux questionnaires de recensement par Internet peut susciter de réels espoirs.

2. De forts espoirs placés dans la possibilité de réponse par Internet

Lors de leur audition par la mission d'information, MM. Jean-Philippe Cotis et Olivier Lefebvre ont indiqué que l'une des deux pistes principales d'amélioration de la qualité du recensement envisagées par l'INSEE résidait dans la **mise en place de la possibilité de répondre par Internet, en vue d'améliorer**

le taux de réponse ⁽¹⁾. Cette perspective a également fait l'objet de discussions lors de la réunion de la CNERP du 14 mai 2008 ⁽²⁾.

En vue de permettre la généralisation de la possibilité de répondre par Internet, l'INSEE va mettre en place une phase de tests lors de la collecte de 2011. L'initiative prise par l'INSEE apparaît conforme à l'évolution vers la dématérialisation d'un certain nombre de démarches administratives ⁽³⁾ ou même, plus récemment, civiques ⁽⁴⁾. La possibilité d'accomplir certaines démarches administratives ou certains actes civiques par Internet répond à un besoin de simplification très prégnant chez nos concitoyens. **L'ouverture de la possibilité de répondre au recensement via Internet sera, à n'en pas douter, accueillie très favorablement et permettra de limiter davantage les cas de non-réponse liés aux raisons évoquées ci-dessus.**

L'expérimentation française pourra, en outre, s'inspirer d'expériences assez concluantes menées dans plusieurs pays étrangers. Ainsi, le Canada a obtenu 20 % de réponses par Internet en 2006. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les taux de réponses par Internet au recensement de 2006 ont été de l'ordre de 7 à 9 %. Ces trois pays visent un doublement de leurs taux de réponse par Internet lors de leurs prochains recensements, prévus en 2011. L'expérience la moins concluante s'est déroulée en Suisse, où le taux de réponses par Internet avait été assez faible en 2001, mais à une époque où le réseau Internet n'était pas aussi diffusé qu'il l'est aujourd'hui dans les États européens. Enfin, le Royaume-Uni et le Portugal envisagent, comme la France, de permettre les réponses par Internet pour leurs recensements prévus en 2011.

En conséquence, **la généralisation de la possibilité de répondre par Internet, qui devra être effective au plus tard pour la campagne de recensement de 2012, constitue une voie d'amélioration du taux de réponse qui reçoit l'entier soutien de la mission d'information.**

Proposition n° 12

Généraliser, au plus tard en 2012, la possibilité de répondre au questionnaire du recensement par Internet.

(1) Audition du 1^{er} juillet 2008.

(2) CNIS, *Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 14 mai 2008*, page 4.

(3) Depuis 2002, les déclarations de revenus peuvent être faites par Internet. Depuis 2005, les changements d'adresse peuvent être signalés aux différents services administratifs intéressés via le site <http://www.changement-adresse.gouv.fr>.

(4) Le vote aux élections prud'homales par Internet sera possible à titre expérimental pour les électeurs inscrits sur les listes électorales prud'homales de Paris, en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 2004-603 du 24 juin 2004 relative aux mesures de simplification dans le domaine des élections prud'homales.

C. LE PROBLÈME DES MÉNAGES RÉCALCITRANTS

Certains défauts de réponse sont imputables à des difficultés légitimes pour contacter des ménages aux horaires de travail et de vie décalés. Face à ces difficultés, les propositions formulées par la mission d'information en vue de développer la possibilité de répondre par Internet ou encore d'améliorer la qualité des tournées de repérage devraient permettre d'apporter des réponses à ces situations. En revanche, d'autres défauts de réponse sont motivés par une réticence quasi idéologique aux opérations de recensement. Compte tenu de l'importance pour les collectivités territoriales et pour l'État de disposer des données les plus fiables sur la population, des solutions doivent être trouvées pour vaincre les réticences de ces ménages récalcitrants.

1. La nécessité d'un courrier de mise en demeure adressé conjointement par l'INSEE et par le maire de la commune

Lorsqu'un agent recenseur se trouve confronté à un refus de réponse, « *des courriers du maire se révèlent utiles pour la relance des non-répondants* »⁽¹⁾. Cependant, le III de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité disposant que « *les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes* », l'INSEE considère qu'il ne lui revient ni d'adresser ces courriers de relance, ni d'ailleurs d'orienter leur rédaction. Les communes doivent donc assumer seules la rédaction et l'envoi de ces courriers à leurs habitants. Or, certaines petites communes peuvent ne pas disposer de tous les arguments nécessaires pour convaincre leurs habitants de répondre, notamment sur le caractère obligatoire des réponses au recensement et les sanctions encourues en cas de défaut de réponse. En outre, M. Yvon Bonnot, lors de son audition par la mission⁽²⁾, a fait valoir que, dans certaines petites communes, des inimitiés entre le maire et certains habitants entraînent parfois des refus de réponse catégoriques de la part de ces derniers, qu'un courrier adressé par ledit maire ne suffit naturellement pas à convaincre de répondre.

Enfin, si le fait que le recensement se déroule certaines années peu de temps avant les élections municipales ne paraît pas de nature à perturber l'organisation générale du recensement dans les communes, M. Gérard-François Dumont a fait valoir que « *des maires ont déjà informé l'INSEE qu'ils ne pourraient effectuer autant de relances auprès de personnes n'ayant pas encore satisfait aux opérations de recensement l'année d'une élection municipale qui a lieu généralement en mars alors que le recensement rénové se déroule seulement quelques semaines auparavant, fin janvier et février* »⁽³⁾. Il apparaît très difficile de se prononcer sur le caractère fondé ou non de cette crainte, même après les élections municipales de 2008 : en effet, il semble logique que les maires ne souhaitent pas fournir à leur opposition municipale des arguments leur permettant de critiquer leur action, et se montrent dès lors réticents à admettre qu'ils ont

(1) INSEE, « *Pour comprendre le recensement de la population* », *op. cit.*, chapitre C.

(2) Audition du 16 septembre 2008.

(3) Gérard-François Dumont, *op. cit.*

« failli » dans leur mission d'organisation de l'enquête de recensement en ne procédant pas à des relances auxquelles ils auraient dû procéder, au détriment de leur commune. Cependant, la mission d'information partage l'inquiétude exprimée par M. Gérard-François Dumont et estime que **le fait que la responsabilité de la rédaction et de l'envoi des lettres de relance pèse entièrement sur les communes risque d'engendrer dans certaines circonstances une absence de relance, au détriment de la fiabilité du recensement.**

Dès lors, **afin de donner davantage de poids aux courriers adressés aux ménages récalcitrants et d'apporter une solution au risque de défaut d'envoi par les communes de ces courriers, la mission d'information propose que les courriers de relance soient rédigés et adressés conjointement par l'INSEE et par les communes.** L'en-tête de l'INSEE ainsi que les arguments qui pourront être développés dans ces courriers de relance devraient ainsi permettre de convaincre un certain nombre de ménages récalcitrants, tandis que leur standardisation permettra de résoudre les difficultés ponctuelles d'envoi par certaines communes.

Proposition n° 13

Prévoir l'envoi par l'INSEE et par les communes d'un courrier conjoint aux ménages refusant de répondre aux agents recenseurs.

2. Une sanction pénale insuffisamment dissuasive faute d'application effective

En application du dernier alinéa de l'article 7 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, *« tout défaut de réponse, après mise en demeure et dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou toute réponse sciemment inexacte à des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale, sera puni de l'amende prévue au 1° de l'article 131-13 du code pénal »*. L'amende encourue est une amende contraventionnelle d'un montant de 38 euros.

Dans des questions écrites adressées au ministre de l'Intérieur en 2005, à la suite de difficultés rencontrées dans leurs communes face à des ménages récalcitrants, M. Jean-Claude Bois, député du Pas-de-Calais, et Mme Marie-Jo Zimmermann, députée de la Moselle, avaient fait valoir que *« les sanctions financières sont peu contraignantes pour le contrevenant et [que] le recours à cette procédure s'avère difficile, fastidieux voire inefficace (...). En conséquence et compte tenu des refus répétés opposés aux agents recenseurs lors du recensement de la population de 2004 et 2005, [ils lui demandaient] si le Gouvernement envisage la révision et la simplification de la procédure afin que*

soient mis en œuvre des moyens véritablement coercitifs à l'égard des personnes récalcitrantes »⁽¹⁾.

En réponse à ces questions, le ministre de l'Intérieur avait indiqué que *« face à un refus de réponse, le maire peut mettre en demeure, par lettre recommandée avec avis de réception, la personne récalcitrante de remplir les questionnaires et de les retourner avant une date précisément définie. Si, à l'expiration du délai fixé, les questionnaires n'ont pas été retournés, le maire peut transmettre le dossier au procureur de la République. Dans le cas où ce dernier décide de diligenter une enquête judiciaire, il transmet alors le dossier, enrichi du procès-verbal d'enquête et des réquisitions, au juge de proximité ou au tribunal de police. Celui-ci statue par ordonnance pénale et prononce soit la relaxe, soit une amende. La procédure pouvant être mise en œuvre par les maires pour sanctionner un refus de réponse est donc précisément prévue par la loi ».*

Cependant, **d'après les informations transmises à la mission d'information par l'INSEE ainsi que par le ministère de la Justice, cette procédure ne serait, en pratique, jamais mise en œuvre.** Dès lors, compte tenu de l'absence d'effectivité de cette sanction, il est permis de douter de son caractère réellement dissuasif, voire même de son utilité. En effet, outre le caractère relativement modique de la sanction prévue, son absence d'application en fait un « tigre de papier ». **Quelle est la force dissuasive d'une sanction pénale, si la menace d'engager des poursuites n'est pas utilisée vis-à-vis des ménages manifestant un refus catégorique de répondre ? Quel est l'intérêt d'une sanction pénale qui n'est jamais appliquée à l'encontre des ménages ayant manifesté leur manque de sens civique en persévérant dans leur refus de réponse malgré les relances qui leur ont été adressées ?** Dans de telles conditions, la mission d'information estimerait presque qu'une telle sanction pénale, jamais appliquée et jamais brandie comme menace, n'a guère d'utilité et mériterait d'être supprimée.

Néanmoins, le maintien d'une dissuasion ultime, utilisée en dernier recours mais de façon effective, apparaît nécessaire pour assurer un taux de réponse maximal. Dès lors, la mission d'information estime, par souci de cohérence, que la sanction prévue par la loi du 7 juin 1951 précitée devrait être mentionnée par l'INSEE et les communes dans le courrier conjoint adressé aux ménages récalcitrants⁽²⁾, et qu'elle devrait être effectivement mise en œuvre lorsque cela apparaît nécessaire. Par ailleurs, compte tenu du caractère relativement modique du montant de la contravention encourue, la mission d'information estime qu'un changement de classe de la contravention, qui permettrait de porter le montant de l'amende à 150 euros, pourrait être envisagé, si

(1) Questions n° 74699 de M. Jean-Claude Bois, publiée au Journal officiel du 4 novembre 2005, page 9110, et n° 81226 de Mme Marie-Jo Zimmermann, publiée au Journal officiel du 20 décembre 2005, page 11713 ; réponses publiées au Journal officiel du 29 novembre 2005, page 11051, et au Journal officiel du 21 février 2006, page 1908.

(2) Cf. supra la proposition n°13.

la pratique de l'application effective de la sanction actuelle révèle que le caractère dissuasif de l'amende n'est pas suffisant.

Proposition n° 14

Rendre réellement dissuasive la sanction prévue pour défaut de réponse au recensement, en informant de son existence les ménages opposant un refus de réponse et en la mettant effectivement en œuvre à l'encontre des ménages maintenant leur refus de réponse à la suite des relances qui leur ont été adressées.

TROISIÈME PARTIE : LES RÉSULTATS DU RECENSEMENT : UNE FIABILITÉ PERFECTIBLE

L'exigence de fiabilité des résultats du recensement de la population, compte tenu du nombre et des enjeux des utilisations des chiffres de populations légales mais aussi de la nécessité de disposer de données fines sur le territoire et la population, a déjà été soulignée. À l'issue de ses travaux, la mission d'information estime que les appréciations portées sur la fiabilité du recensement doivent nettement distinguer les résultats des enquêtes de recensement, d'une part, de la production des chiffres de population légale, d'autre part. Si la fiabilité des résultats des enquêtes apparaît comparable à celle des résultats issus des recensements généraux pour la production de chiffres bruts de population, quoique perfectible pour la fourniture des données fines, la mission d'information considère que les méthodes statistiques mises en œuvre pour produire les chiffres de population légale doivent faire l'objet de correctifs afin de garantir une fiabilité optimale de ces chiffres.

CHAPITRE PREMIER

Les résultats des enquêtes de recensement : une fiabilité comparable à la fiabilité du recensement général pour les chiffres de population, mais perfectible pour la fourniture de données fines

Si le recensement rénové se révèle aussi fiable que le recensement général de la population pratiqué jusqu'en 1999 pour fournir des chiffres de population, il n'en va pas de même pour la fourniture d'informations fines sur le territoire et sur la population. Le recensement rénové présente en effet, comparativement au recensement général de la population, de réelles lacunes pour fournir des données possédant le degré de précision souhaitable aux niveaux infra-communal et supra-communal.

Section 1

Le recensement rénové : un recensement aussi fiable que le recensement général de la population quant aux chiffres de population

Des études de qualité réalisées par l'INSEE, il ressort que les chiffres de population issus du recensement rénové ne sont pas moins fiables que ceux que permettait d'obtenir le recensement général de la population. Toutefois, la mission d'information estime qu'il ne faut pas se satisfaire de cette équivalence de fiabilité, le développement des techniques de mobilisations de fichiers devant permettre à l'INSEE de s'assigner l'objectif d'une fiabilité supérieure.

A. LES CHIFFRES DE LA POPULATION ISSUS DU RECENSEMENT RÉNOVÉ NE SONT PAS MOINS FIABLES QUE LES CHIFFRES ISSUS DU RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION...

L'une des principales craintes des élus et des utilisateurs des données du recensement vis-à-vis du nouveau mode de recensement est celle d'une perte de fiabilité des résultats, en raison de deux facteurs principaux : la réalisation des enquêtes à des dates différentes dans les communes de moins de 10 000 habitants, d'une part, et le recours à la technique du sondage dans les communes de 10 000 habitants ou plus, d'autre part.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement de la population a désormais lieu chaque année dans une commune sur cinq. Cet étalement dans le temps des opérations de collecte présente certains inconvénients susceptibles d'amoindrir la qualité de la collecte et, *in fine*, la fiabilité des résultats. Ainsi, l'insuffisance des campagnes de communication engendre une part accrue de non-réponses ; le manque de temps pour les tournées de reconnaissance suscite certaines difficultés dans le cours de la collecte ; le manque d'adaptation des formations aux spécificités locales entraîne certaines erreurs de classification de logements... Mais la mission d'information estime que ces défauts peuvent être corrigés par la mise en œuvre des propositions qu'elle formule⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'étalement dans le temps des opérations de collecte a indéniablement permis de réels progrès dans l'organisation des collectes. Comme elle l'a déjà indiqué précédemment, la mission d'information considère que la périodicité quinquennale permet une professionnalisation de l'accomplissement des tâches de collecte tant au niveau des communes qu'à celui de l'INSEE. En outre, le fait que les opérations n'aient plus lieu en même temps sur l'ensemble du territoire rend possibles un encadrement et un accompagnement accrus de la part des superviseurs de l'INSEE. Ainsi, même si certaines erreurs relativement importantes ont pu être signalées à la mission d'information⁽²⁾, celle-ci considère que les défauts du recensement rénové liés à la réalisation des enquêtes à des dates différentes selon les communes sont compensés par les avantages de la méthode, sous réserve que les correctifs nécessaires soient apportés aux défauts les plus problématiques.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, les craintes de manque de fiabilité résultent pour l'essentiel de la mise en œuvre de la technique du sondage. Lors de son audition par la mission d'information⁽³⁾, M. Jean-Philippe Cotis avait fait valoir que l'exhaustivité des recensements généraux était une illusion et que, bien que l'idée qu'un recensement par sondage soit plus fiable qu'un recensement

(1) Voir supra les propositions n^{os} 4 à 6.

(2) Lors de son audition le 16 septembre 2008, M. Jean-Philippe Damais a ainsi cité l'exemple d'une commune pour laquelle les données issues du recensement indiquaient une augmentation de population de 500 habitants depuis le recensement général de la population de 1999, alors que la commune disposait d'informations indiquant une perte de 300 habitants.

(3) Audition du 1^{er} juillet 2008.

exhaustif puisse paraître contre intuitive, cette idée était pourtant exacte. Ainsi, l'INSEE a pu établir que le taux de précision des résultats issus des enquêtes de recensement était meilleur avec un recensement par sondage qu'avec un recensement général, et que cette précision était d'autant meilleure que le nombre d'habitants était élevé.

La précision de l'estimation de population dans les grandes communes

| Population | Taux de précision (en %) | |
|------------|--------------------------------------|---|
| | Recensement général de la population | Recensement par sondage avec 5 enquêtes |
| 10 000 | 2,4 | 1,1 |
| 15 000 | 1,9 | 0,8 |
| 20 000 | 1,5 | 0,7 |
| 30 000 | 1,2 | 0,5 |
| 40 000 | 1,0 | 0,4 |
| 50 000 | 0,8 | 0,4 |
| 100 000 | 0,5 | 0,2 |
| 150 000 | 0,4 | 0,2 |
| 200 000 | 0,3 | 0,1 |
| 300 000 | 0,3 | 0,1 |
| 500 000 | 0,2 | 0,1 |
| 1 000 000 | 0,1 | 0,1 |

Source : INSEE

Cette meilleure fiabilité du recensement par sondage tient à deux raisons principales. D'une part, l'erreur aléatoire liée au sondage, estimée à 0,05 % pour la France métropolitaine, est inférieure à l'erreur de collecte habituellement relevée dans les recensements généraux, généralement comprise entre un et trois points, dans la plupart des pays pratiquant les recensements généraux. D'autre part, le taux d'erreur aléatoire est également inférieur à celui qui est induit par le vieillissement des données, l'évolution annuelle moyenne de la population étant d'environ 0,7 % par an.

Compte tenu de ces éléments, la mission d'information estime donc que **la fiabilité des résultats issus du recensement rénové est, de façon générale, comparable à celle des résultats du recensement général de la population, et qu'elle leur est même supérieure pour les communes de 10 000 habitants ou plus**. Cependant, elle considère également qu'une fiabilité seulement comparable à celle du recensement général de la population ne saurait être l'objectif assigné au recensement rénové, mais que **l'objectif visé doit être celui d'une fiabilité supérieure**, grâce à un recours accru aux mobilisations de fichiers.

B. ... MAIS LA FIABILITÉ DES CHIFFRES DE POPULATION RESTE PERFECTIBLE PAR UN RECOURS ACCRU AUX MOBILISATIONS DE FICHIERS, DANS LE RESPECT DE LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

La bonne qualité générale des chiffres issus du recensement rénové ne doit pas empêcher de rechercher de nouvelles voies pour améliorer la fiabilité des résultats. Ainsi, il apparaît que les fichiers de taxe d'habitation utilisés pour procéder à des recoupements et vérifications sont d'une insuffisante fiabilité et que d'autres mobilisations de fichiers doivent être développées pour donner davantage d'exactitude encore aux résultats du recensement.

1. L'insuffisante fiabilité des fichiers de taxe d'habitation utilisés pour procéder aux recoupements et vérifications des résultats du recensement

À l'issue des opérations de collecte, l'INSEE procède à des recoupements et à des vérifications des données contenues dans les réponses aux questionnaires. Si des contrôles sur le terrain sont menés lorsque sont relevées d'importantes incohérences, l'essentiel de ces contrôles est réalisé par la comparaison des données issues des enquêtes avec les fichiers de la taxe d'habitation. Cette possibilité d'utiliser des fichiers fiscaux est en effet prévue par le VII de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 précitée, qui dispose que *« pour établir les chiffres de la population, l'Institut national de la statistique et des études économiques utilise les informations collectées dans chaque commune au moyen d'enquêtes de recensement exhaustives ou par sondage, les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux, que l'institut est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques »*.

Si les recoupements des données issues des enquêtes de recensement avec les fichiers fiscaux permettent à l'INSEE de relever un certain nombre d'erreurs dans les questionnaires, qu'il corrige immédiatement ou après un contrôle de terrain, il ne fait toutefois aucun doute que ces recoupements ne permettent pas de déceler l'intégralité des erreurs contenues dans les questionnaires. En effet, les élus locaux, les services fiscaux mais aussi nombre de nos concitoyens connaissent les difficultés de mise à jour de ces fichiers. Comme l'ont signalé MM. Jean Ousset et Gérard-François Dumont lors de leur audition⁽¹⁾, ces fichiers ne peuvent pas – loin s'en faut – être considérés comme entièrement fiables. Ainsi, s'il est relativement rare que de nouveaux emménagements soient omis dans ces fichiers, à l'inverse nombre de nos concitoyens ont un jour reçu un avis de payer une taxe d'habitation pour un logement quitté depuis plusieurs mois ou années, et ce bien qu'ils aient dûment informé les services fiscaux de leur changement d'adresse.

(1) Auditions du 22 juillet 2008 et du 16 septembre 2008.

Dès lors, bien qu'elle soit nécessaire pour améliorer marginalement la fiabilité des résultats issus des enquêtes de recensement, l'utilisation des fichiers de taxe d'habitation ne saurait être considérée comme suffisante.

2. La nécessité de développer les mobilisations de fichiers dans le respect de la protection des données personnelles

Afin de pallier les défauts de précision et d'actualisation des fichiers de taxe d'habitation, le recours à d'autres fichiers pour vérifier les données issues des enquêtes de recensement constitue, aux yeux des membres de la mission d'information, une impérieuse nécessité. Sur un plan juridique, le recours accru à des mobilisations de fichiers pour vérifier l'exactitude des données issues des enquêtes de recensement est tout à fait possible, du fait de l'existence d'une autorisation législative, sous réserve de respecter les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et les règles définies par la CNIL.

Tout d'abord, l'utilisation de nouveaux fichiers pour procéder à des recoupements est possible en vertu de l'autorisation législative contenue dans l'article 156 de la loi du 27 février 2002 précitée en des termes très larges. En effet, l'INSEE est habilité à collecter « *les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux* ». Tous les fichiers administratifs peuvent donc donner lieu à une utilisation par l'INSEE, à la seule condition que les données qui y sont contenues soient collectées « *à des fins exclusivement statistiques* ».

Ensuite, au cours de son audition par la mission d'information⁽¹⁾, Mme Sophie Vulliet-Tavernier, directrice des affaires juridiques de la CNIL, a apporté des précisions sur les règles encadrant ces possibilités de croisements de fichiers. Après avoir souligné que la position de la CNIL sur les interconnexions de fichiers dépendait des conditions pratiques dans lesquelles ces interconnexions sont réalisées et de leur finalité, elle a rappelé que celles-ci n'étaient pas interdites par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, mais qu'elles suscitaient toujours une vigilance particulière de la part de la CNIL. En effet, les articles 25 et 27 prévoient que la CNIL doit autoriser les interconnexions de fichiers ainsi que les traitements des données issues du recensement ; l'article 27 prévoit, en outre, que les traitements de données comportant un numéro d'identification individuel doivent être autorisés par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL.

La CNIL n'a donc pas d'hostilité de principe aux mobilisations de fichiers, notamment quand elles ont pour but la simplification des procédures ou la lutte contre la fraude, sous réserve que ces mobilisations respectent trois conditions : en premier lieu, elles doivent être justifiées par un intérêt public ; ensuite, les personnes intéressées doivent être informées de l'existence des croisements de

(1) Audition du 23 septembre 2008.

fichiers ; enfin, des mesures de sécurité appropriées doivent être prises pour garantir la confidentialité des informations, *via* des techniques de cryptage notamment. De plus, les informations couvertes par le secret professionnel ne peuvent faire l'objet de croisements que si une disposition législative l'autorise expressément, ce qui est d'ores et déjà le cas pour les mobilisations mises en œuvre dans le cadre du recensement de la population.

Au vu des conditions posées par la loi du 6 janvier 1978 telle qu'elle est appliquée par la CNIL, le développement des mobilisations de fichiers aux fins de recoupement avec les données issues des enquêtes de recensement ne soulève pas de difficulté juridique particulière. En effet, le recensement de la population constitue indiscutablement un intérêt public, confirmé par l'existence d'une obligation légale de réponse dont la violation est pénalement sanctionnée ; le public pourra sans difficulté être informé du fait que les réponses aux questionnaires pourront être confrontées avec des données issues de différents fichiers administratifs, *via* les notices fournies avec les questionnaires de recensement ; enfin, la confidentialité des informations sera garantie comme l'est aujourd'hui la confidentialité des informations issues des fichiers de taxe d'habitation, utilisés par l'INSEE depuis le début de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement.

La mission d'information estime que **le recours à la mobilisation de fichiers devra être utilisé aussi largement que possible, avec le plus grand nombre possible de fichiers administratifs, dès lors que les renseignements qui y sont contenus apparaissent susceptibles d'apporter un surcroît d'exactitude aux résultats issus du recensement.** Tel sera notamment le cas du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), prévu à l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale, dont la création effective et la mise en service sont en principe prévues, selon les informations transmises à votre rapporteur, pour 2011. Créé par l'article 138 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, ce répertoire pourra, comme l'a indiqué Mme Sophie Vulliet-Tavernier lors de son audition, être utilisé par l'INSEE, en application de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 précitée qui prévoit l'utilisation, notamment, des « *fichiers sociaux* ». La seule réserve à cet accès aux données du RNCPS sera, naturellement, l'impossibilité d'accéder aux données nominatives, comme cela est déjà le cas pour les fichiers de taxe d'habitation.

Enfin, outre ces deux grands fichiers nationaux que sont les fichiers de taxe d'habitation et le RNCPS, la mission d'information estime que des fichiers locaux pourraient également être utilisés, par exemple les fichiers communaux des enfants inscrits dans les écoles, qui permettraient de vérifier, notamment dans les communes de 10 000 habitants ou plus où le nombre d'enfants par classe d'âge et par quartier est estimé par sondage avec un risque certain d'erreur, que l'estimation faite est fidèle à la réalité.

Par ailleurs, la mission souligne qu'elle estime que **ce recours accru aux mobilisations de fichiers ne devra pas se limiter à la seule vérification des données brutes issues du recensement, mais qu'il devra également être développé en amont, dans le cadre des opérations de vérification du RIL, ainsi qu'en aval, afin d'améliorer la fiabilité des chiffres de population légale** ⁽¹⁾.

Proposition n° 15

Sous le contrôle de la CNIL, développer les mobilisations de fichiers pour :

- améliorer la qualité du RIL ;
- améliorer la fiabilité des résultats bruts issus du recensement ;
- améliorer la fiabilité des chiffres de population légale.

Section 2

Les lacunes du recensement rénové pour fournir des données fines aux niveaux infra-communal et supra-communal

Si la mission d'information considère que les résultats bruts des chiffres de population issus du recensement opéré selon la nouvelle méthode peuvent être considérés comme fiables, elle estime en revanche que les données disponibles aux niveaux infra-communal et supra-communal ne présentent pas un degré de précision suffisant. En outre, elle estime que la possibilité de poser des questions spécifiquement communales devrait être ouverte aux communes.

A. DES DONNÉES RELATIVES AUX QUARTIERS INSUFFISAMMENT PRÉCISES

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, le recensement est désormais effectué par sondage de 8 % des logements chaque année pendant cinq ans, soit 40 % au terme du cycle quinquennal. En outre, les logements sondés sont tirés au sort au sein des « IRIS-2000 ». Les IRIS, « îlots regroupés pour l'information statistique », sont des ensembles constitués par l'INSEE aux fins de définir les échantillons qui seront sondés dans le cadre du recensement, composés d'environ 2 000 habitants. La variabilité du nombre d'habitants des IRIS a pour objet de permettre à l'INSEE, lors de leur constitution, de préserver une certaine homogénéité, afin que ce découpage à finalité statistique corresponde autant que possible au découpage géographique de la ville en quartiers.

Si l'on considère un IRIS qui serait composé exactement de 2 000 habitants, 40 % des logements de ces 2 000 habitants, soit 800 personnes environ, sont recensés en cinq ans. Or plusieurs des personnes auditionnées par la

(1) Cf. *supra*, Deuxième partie, Chapitre premier, Section 1, « A. La fiabilité du RIL : une condition déterminante de la fiabilité des résultats du recensement », et *infra*, Troisième partie, Chapitre II, Section 2, « A. La nécessité de développer les mobilisations de fichiers pour le calcul des populations légales ».

mission d'information ont indiqué que, **si le taux de sondage retenu est suffisant pour calculer avec une bonne précision aux niveaux communal, départemental ou national des chiffres de population, ce taux est en revanche trop faible pour permettre de disposer de données précises au niveau du quartier.** Or cette perte de précision aura des conséquences pour les trois principales catégories d'utilisateurs des données du recensement : les communes, l'État et les scientifiques.

L'imprécision des données infra-communales issues du recensement par sondage dans les communes de 10 000 habitants ou plus aura des conséquences sur la capacité de celles-ci à planifier leur action à moyen et long terme, et notamment sur leur capacité à anticiper les besoins d'équipements locaux. Prenant l'exemple de la classification de la population par groupes d'âge et par sexe, M. Gérard-François Dumont⁽¹⁾ a indiqué que 34 catégories (de cinq ans en cinq ans et homme ou femme) sont recensées, soit 23 personnes de chaque catégorie parmi les 800 recensées, si l'on considère fictivement que chaque catégorie est également représentée. Dès lors, il s'est interrogé sur la valeur d'un sondage réalisé sur 23 personnes parmi 2 000. S'appuyant sur le caractère insuffisamment représentatif de l'échantillon des classes d'âge sondé, il a souligné que cette connaissance imprécise des données infra-communales constituerait une sérieuse difficulté pour la gestion de leur collectivité par les élus, par exemple pour la détermination du nombre de classes dans les écoles ou la construction d'équipements collectifs.

En deuxième lieu, **la perte de précision des données sera un handicap pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement du territoire conduites par l'État.** Cette conséquence a été nettement mise en évidence par M. Philippe Choffel, responsable du projet « Observatoire des zones urbaines sensibles » à la Délégation interministérielle à la ville, lors de son audition par la mission d'information⁽²⁾. Il a souligné que l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de la ville dans les zones urbaines sensibles supposait une connaissance très fine de ces territoires, que les données du nouveau recensement issues de sondages ne permettraient plus d'avoir. Or, après avoir montré à la mission d'information plusieurs exemples de données extrêmement précises que le recensement général de la population permettait d'obtenir au niveau d'un quartier d'une grande ville classé en zone urbaine sensible⁽³⁾, il a indiqué que le recensement rénové ne permettrait plus de fournir des données aussi précises. En effet, ce quartier comptant une population de 4 453 habitants, il sera vraisemblablement constitué de deux IRIS d'un peu plus de 2 000 habitants chacun. Au sein de ces deux IRIS, 8 % des logements seront enquêtés chaque année. Les répartitions par âge, par taille de ménage ou par activité, issues du recensement général de la population avec un degré de précision remarquable, ne

(1) Audition du 16 septembre 2008.

(2) Audition du 7 octobre 2008.

(3) Voir annexe 4, « Exemple d'utilisation des données issues du recensement général de la population au niveau infra-communal ».

seront désormais plus disponibles, le taux de sondage retenu étant trop faible pour permettre de fournir des données fiables au niveau de l'IRIS.

Enfin, **les scientifiques qui utilisaient les données issues du recensement disposeront de données certes annualisées, mais moins précises que celles que leur fournissait le recensement général de la population.** Ainsi M. Michel-Henri Gensbittel⁽¹⁾ a-t-il indiqué aux membres de la mission d'information que la nouvelle méthode de recensement de la population ne permettrait plus, de façon irrémédiable, de disposer des données fines au niveau infra-communal que permettait d'obtenir le recensement général de la population, du fait de l'insuffisance du nombre de personnes sondées sur de petites unités d'habitation. De même, M. Jean-Philippe Damais a relevé que *« par l'exhaustivité de la collecte comme de l'exploitation, et ainsi la fiabilité de ses résultats jusqu'aux échelles les plus fines, le recensement général constituait une source d'informations d'une grande qualité permettant de répondre à ces nécessités de connaissance des éléments de différenciation socio-spatiale de nos villes : il permettait ainsi une véritable géographie des territoires urbains »*⁽²⁾. Rejoignant les opinions émises par ces deux scientifiques, la mission d'information craint que le recensement par sondage, avec un taux de sondage aussi faible que celui utilisé depuis 2004, ne soit la cause d'une dégradation de la connaissance de notre population.

Face à cette critique, l'un des arguments développés par l'INSEE consiste à invoquer le fait que, dans le cadre du recensement général de la population, les données les plus détaillées n'étaient exploitées qu'« au quart », c'est-à-dire déjà par sondage, avec un taux de sondage de 25 %. Le sondage à hauteur de 40 % de la population constituerait donc une amélioration, puisque désormais toutes les données sont exploitées avec ce même taux. Cet argument ne paraît pas convaincant aux membres de la mission d'information, ce sondage de 40 % étant réalisé non pas sur l'ensemble du territoire de la commune, mais dans le cadre des IRIS. Les données spécifiques aux quartiers, qui mériteraient une analyse détaillée pour permettre aux élus locaux, aux services de l'État et aux scientifiques d'étudier la situation et l'évolution de ces quartiers, ne présentent donc pas une précision suffisante compte tenu de la faible représentativité des échantillons à cette échelle.

En conséquence, **la mission d'information estime qu'une évolution est nécessaire pour redonner de la précision aux données infra-communales, dont l'importance lui apparaît au moins aussi grande que celle du chiffre total de population de la commune.** Toutefois, cette évolution ne devrait avoir pour conséquence ni de remettre en cause le progrès de l'annualisation des résultats, ni d'augmenter de façon disproportionnée le coût financier du recensement.

(1) Audition du 23 septembre 2008.

(2) Jean-Philippe Damais, *op. cit.*

Pour concilier cette double nécessité de préserver l'annualisation des résultats et de contenir le coût du recensement avec le besoin de données infra-communales plus précises que celles issues de l'actuel recensement, la mission d'information estime que la solution réside dans une augmentation du taux de sondage dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Après avoir recueilli les sentiments des personnes auditionnées, elle considère qu'**un taux de sondage de 12 % par an, soit 60 % en cinq ans, constituerait un juste compromis entre un sondage sur un échantillon insuffisamment représentatif et un recensement exhaustif**, trop lourd et trop coûteux pour être mis en œuvre, y compris en l'étalant sur une période de cinq ans.

La mission d'information est naturellement consciente du coût supplémentaire pour les finances publiques de sa proposition, qu'elle évalue à environ 2 millions d'euros par an, soit une augmentation de 40 % du budget de 5 millions d'euros environ consacré à la dotation forfaitaire de recensement pour les communes de 10 000 habitants ou plus. Elle considère toutefois sa proposition comme responsable, raisonnable et nécessaire, la connaissance du territoire requise pour la mise en œuvre des politiques locales et nationales en direction des quartiers devant être aussi fine que possible et ne pouvant se satisfaire d'à-peu-près.

Proposition n° 16

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, porter à 12 % le taux de sondage des logements recensés, afin de permettre de disposer de données infra-communales suffisamment précises pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire.

B. DES DONNÉES RELATIVES AUX INTERCOMMUNALITÉS DIFFICILEMENT COMPARABLES

Le développement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au cours des vingt dernières années a constitué un remarquable facteur d'amélioration de l'efficacité de l'intervention des collectivités territoriales, tout en permettant de préserver l'autonomie de chaque commune membre sur les compétences qui ne sont pas déléguées à l'EPCI. Sur le plan du recensement, la conséquence de cette autonomie est que des communes membres d'un même EPCI peuvent ne pas être – et même, dans la majorité des cas, ne seront pas – recensées la même année, voire peuvent être recensées selon des méthodes différentes, lorsque l'EPCI est composé d'une ou plusieurs communes de 10 000 habitants ou plus et de communes de moins de 10 000 habitants.

Cette situation de communes recensées à des dates différentes ou selon des méthodes différentes, alors même qu'elles sont réunies au sein de structures intercommunales auxquelles elles ont délégué de larges pans de

leurs compétences, pose de réelles difficultés. Ainsi, **il est désormais très délicat de comparer des données issues de recensements réalisés à des dates ou selon des méthodes différentes**, d'autant plus que, comme l'a fait remarquer M. Gérard-François Dumont ⁽¹⁾, les mouvements migratoires à l'intérieur d'une même agglomération sont les plus rapides et les plus nombreux.

De ce fait, par exemple, une personne ayant été recensée en 2006 dans une commune membre d'un EPCI, qui quitterait en 2007 cette commune pour une autre commune membre de l'EPCI, pourra être recensée une deuxième fois en 2008 dans la commune dans laquelle elle s'est nouvellement installée. Elle aura donc été recensée deux fois à l'intérieur d'un même cycle quinquennal. À l'inverse, une personne qui quitterait en 2007 une commune dans laquelle le recensement aura lieu en 2008, pour s'installer dans une commune dans laquelle le recensement a eu lieu en 2006, ne sera pas recensée au cours de ce cycle quinquennal. Or, si l'une des questions du formulaire de recensement concerne le lieu d'habitation cinq ans avant la date du recensement ⁽²⁾, aucune question ne permet de déceler le biais décrit ci-dessus.

En conséquence, **la mission estime que les questions posées lors du recensement devraient être adaptées afin de mieux connaître les mobilités au sein des intercommunalités.** Ainsi, une question pourrait être ajoutée afin de savoir si, au cours des cinq années précédentes, la personne a vécu dans l'une des communes de l'EPCI dont fait partie sa commune ⁽³⁾. Peut-être faudrait-il également envisager d'interroger la personne recensée pour savoir si elle envisage, au cours des cinq années à venir, de quitter sa commune pour une autre commune de l'EPCI. Même si les réponses à cette éventuelle nouvelle question devraient être traitées avec prudence, compte tenu du caractère incertain du changement de domicile, elles pourraient toutefois permettre de disposer d'informations et d'éléments de compréhension sur les mobilités au sein d'une intercommunalité et sur l'attractivité des différents territoires.

Afin qu'elle réponde au mieux au besoin des intercommunalités, la mission d'information estime indispensable que l'adaptation des questions soit décidée en concertation avec les élus locaux.

Proposition n° 17

En concertation avec les élus locaux, adapter les questions posées aux personnes recensées afin de mieux connaître les mobilités au sein des intercommunalités.

(1) *Audition du 16 septembre 2008.*

(2) *Voir la question n° 5 du bulletin individuel du recensement pour la campagne 2008, Annexe 2.*

(3) *La liste des communes membres de l'EPCI pourrait être jointe en annexe au formulaire.*

C. LA NÉCESSITÉ POUR LES COMMUNES DE POUVOIR DISPOSER DE DONNÉES SPÉCIFIQUEMENT COMMUNALES

Le recensement de la population constitue une opération nationale, qui justifie la centralisation de son organisation, le traitement de ses résultats et son financement partiel par l'État. Mais il est aussi une opération locale, dans laquelle les communes jouent un rôle central dans l'organisation des opérations de collecte et à laquelle elles ont un véritable intérêt afin de disposer de données précises sur leur population. Cette dimension locale justifie que les communes cofinancent les opérations de recensement, à hauteur de l'intérêt qu'elles y trouvent.

Dans la mesure où les communes coorganisent et cofinancent le recensement, il peut apparaître regrettable que les questions posées ne leur permettent pas d'obtenir une connaissance plus précise de leur population sur des questions spécifiquement locales : quelle partie de leur population utilise tel équipement local ? Quelle partie de la population utilise tel nouveau mode de transport mis en place par la commune ? Un équipement local envisagé par la commune répondrait-il aux besoins de la population ?

Si de telles questions peuvent certes être posées par la commune dans le cadre d'enquêtes d'opinion ou de sondages, ces enquêtes ou sondages ont un coût pour la commune que la mission d'information estimerait possible et souhaitable de réduire, en permettant aux communes de poser ces questions parallèlement aux opérations de recensement. Cette possibilité apparaîtrait à la mission, d'une part, comme une source d'économies pour la commune et donc pour le contribuable, et, d'autre part, comme une juste contrepartie de l'implication des communes dans l'organisation des opérations de recensement. Pour ces raisons, **la mission d'information propose que les communes puissent joindre au formulaire de recensement une feuille supplémentaire contenant des questions spécifiquement communales.** Naturellement, ces questions devraient être limitées en nombre, afin de ne pas dissuader les personnes recensées d'y répondre, et ne devraient pas avoir de connotation politique ni constituer un sondage d'opinion sur l'équipe municipale en place.

En outre, **la mission d'information estime que le recueil et le dépouillement de ces questions supplémentaires devraient être réalisés par l'INSEE, afin de garantir l'anonymat des personnes répondantes et la sincérité des réponses.** Ces opérations supplémentaires confiées à l'INSEE seraient réalisées dans les conditions tarifaires spécifiques que la mission d'information propose de mettre en place au bénéfice des collectivités territoriales.

Proposition n° 18

Permettre aux communes de poser des questions spécifiquement communales dont les réponses seraient recueillies et dépouillées par l'INSEE dans le cadre du recensement.

CHAPITRE II

La production des chiffres de population légale : des méthodes statistiques nécessitant des correctifs

Bien que la mission d'information considère que certaines évolutions sont nécessaires pour améliorer la qualité des résultats bruts issus du recensement, elle estime globalement que la nouvelle méthode mise en œuvre n'est pas moins bonne que le recensement général de la population qu'elle a remplacé. En revanche, la mission d'information est plus réservée sur la méthode de production des populations légales, et considère que ces populations légales ne pourront être incontestables – et il importe au plus haut point qu'elles le soient – qu'à condition que des évolutions importantes soient mises en œuvre.

Section 1

La production de chiffres de population légale ramenés à une année commune de référence

Se fondant sur l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 1998, l'INSEE a estimé que les populations légales, qu'il calcule en vue de permettre leur authentification par décret, devaient correspondre aux populations d'une même année. S'il convient de rappeler que l'avis du Conseil d'État ne visait que la matière électorale, l'extension de cette règle à l'ensemble des utilisations des chiffres de population légale apparaît légitime et inévitable. Cependant, le recensement n'ayant désormais plus lieu à une date unique, l'ajustement des chiffres issus des opérations de recensement afin de ramener les populations légales à une année commune de référence nécessite le recours à des techniques statistiques, dont la fiabilité est jugée discutable par la mission.

A. LE RECOURS À UNE ANNÉE COMMUNE DE RÉFÉRENCE : UNE EXIGENCE DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE ÉLECTORALE, ÉTENDUE PAR NÉCESSITÉ À L'ENSEMBLE DES RÉSULTATS PUBLIÉS

L'avis du Conseil d'État du 2 juillet 1998, recueilli par le Gouvernement préalablement à l'insertion des dispositions relatives au recensement de la population dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, avait estimé que le traitement différencié des communes en fonction de leur taille prévue par la méthodologie envisagée n'était pas, par lui-même, contraire au principe d'égalité.

Toutefois, le Conseil d'État avait assorti cette appréciation d'une réserve en matière électorale, considérant que « *le respect dû [au principe d'égalité] exige que la révision des circonscriptions électorales qu'entraîne l'évolution démographique concerne, sous réserve des impératifs d'intérêt général, toutes les circonscriptions du territoire national ayant connu une évolution semblable. Il importe donc que la détermination des bases démographiques fondant cette révision s'appuie sur des données comparables et afférentes à la même année.*

Cette exigence implique, s'agissant des communes plus petites dans lesquelles des recensements périodiques seraient effectués chaque année par roulement, que les chiffres issus de ces opérations fassent l'objet, entre chaque recensement, d'une actualisation annuelle conduite selon les règles de l'art, de façon à permettre au Gouvernement, si la nécessité s'en fait sentir, d'engager une révision des circonscriptions électorales à partir de données comparables et afférentes à la même année pour l'ensemble des circonscriptions du territoire national ».

Dans l'avis du Conseil d'État, cette exigence de « données comparables et afférentes à la même année », nécessaire pour garantir le respect du principe d'égalité entre les collectivités territoriales, n'était formulée qu'en matière électorale. Dans les autres domaines dans lesquels le chiffre de population légale est utilisé, il aurait pu être juridiquement envisageable de ne pas ramener les chiffres de population légale à une même année. Mais des considérations pratiques et de bon sens ont conduit à appliquer ce même principe pour l'ensemble des cas d'utilisation des chiffres de populations légales.

En effet, si le principe d'égalité est essentiel en matière électorale, il ne l'est pas moins en matière de répartition des dotations financières des collectivités territoriales. Or, comment imaginer, par exemple, que deux communes, l'une recensée en 2005, l'autre recensée en 2008, reçoivent des dotations financières calculées sur la base de populations mesurées à des dates différentes. Si la population de ces deux communes est orientée à la baisse, l'application à la première de chiffres anciens constituerait pour elle un avantage par rapport à la seconde. À l'opposé, si la population de ces deux communes tend à augmenter, la seconde serait avantagée par rapport à la première, puisqu'elle bénéficierait du chiffre le plus récent.

En outre, rappelons que l'un des objectifs de la rénovation du mode de recensement de la population était de fournir des données plus fraîches que celles issues des recensements généraux de la population. L'authentification de chiffres quinquennaux aurait certes constitué un progrès par rapport à la situation connue à la fin du siècle dernier, où le délai entre les recensements avait eu tendance à s'allonger jusqu'à atteindre neuf ans entre 1990 et 1999. Mais le changement de méthode aurait perdu une part de son intérêt s'il n'avait permis que de passer d'une actualisation quasi décennale à un rafraîchissement quinquennal.

Dès lors, l'idée de fournir des chiffres de population légale annuels s'est imposée de façon parfaitement légitime. Restait à trouver une méthode permettant de ramener à une même année des résultats issus d'enquêtes réalisées à des dates différentes, espacées au maximum de quatre ans. Pour parvenir à ce résultat, la méthode proposée par l'INSEE met en œuvre des méthodes statistiques qui suscitent des réserves de la part de la mission d'information.

B. LE RECOURS À UNE ANNÉE COMMUNE DE RÉFÉRENCE : UNE OPÉRATION NÉCESSITANT LA MISE EN ŒUVRE DE MÉTHODES STATISTIQUES À LA FIABILITÉ DISCUTABLE

Pour mettre en œuvre le choix, légitime compte tenu de la nouvelle méthode de recensement retenue, de ramener l'ensemble des populations légales des communes à une même année de référence, l'INSEE a retenu une méthode de calcul consistant à « *produire chaque année, pour chaque commune, une population prenant effet juridique le 1^{er} janvier suivant mais calculée en se référant à l'année médiane des cinq années écoulées* »⁽¹⁾. Ainsi, les populations légales qui seront publiées à la fin de l'année 2008 pour prendre effet au 1^{er} janvier 2009 seront les populations estimées à la date du 1^{er} janvier 2006, année « médiane » du cycle de cinq ans 2004-2008. Cependant, les méthodes de recensement étant désormais différentes selon la taille des communes, de même que les dates des enquêtes dans les communes de moins de 10 000 habitants, le mode de calcul de la population légale diffère en fonction de l'ensemble de ces variables.

1. Le mode de calcul des populations légales dans les communes de 10 000 habitants ou plus

Dans l'étude « *Pour comprendre le recensement de la population* », l'INSEE définit ainsi le mode de calcul de la population légale pour les communes de 10 000 habitants ou plus : « *Les adresses des communes de 10 000 habitants ou plus sont réparties en cinq groupes. Chaque année, on enquête environ 40 % des logements d'un groupe, ce qui représente 8 % des logements de la commune. En multipliant l'effectif de la population ainsi recensée par le poids de sondage, soit environ 2,5 (c'est le quotient du nombre de logements du groupe d'adresses par le nombre de logements effectivement recensés), on obtient une estimation de la population du groupe d'adresses.*

« *En fin d'année N, les résultats des collectes effectuées en N-4, N-3, N-2, N-1 et N sont disponibles. On additionne les résultats ainsi obtenus au cours des cinq dernières années pour obtenir une estimation de la population moyenne et du nombre moyen de logements de la commune au cours de ces mêmes cinq dernières années.*

« *Mais, ni la population moyenne des cinq années, ni le nombre moyen de logements, ne sont égaux à la population ou au nombre de logements de l'année médiane (N-2). Pour obtenir la population de l'année médiane, on fait l'hypothèse (extrêmement robuste) que le nombre moyen de personnes par logement calculé à partir des cinq collectes prises en compte est très voisin de celui de l'année médiane. Quant au nombre de logements de l'année médiane, c'est bien entendu celui que fournit le RIL.*

(1) INSEE, « *Pour comprendre le recensement de la population* », op. cit., chapitre D.

« Dès lors, pour obtenir la population de l'année médiane, il suffit de multiplier le nombre moyen de personnes par logement au cours des cinq années considérées par le nombre de logements de l'année médiane issu du RIL. On se situera au 1^{er} janvier de cette année médiane » ⁽¹⁾.

Bien que cette présentation laisse entendre que la méthode mise en œuvre est extrêmement simple, celle-ci soulève néanmoins une réelle inquiétude parmi les élus locaux et un certain nombre des personnes entendues par la mission d'information. En effet, la méthode de calcul repose sur le postulat de la parfaite fiabilité du RIL : la population de l'année médiane étant obtenue en multipliant le nombre moyen de personnes par logement par le nombre de logements figurant dans le RIL au cours de cette année médiane, il importe que ce RIL soit d'une qualité irréprochable. Or, la mission a constaté que, faute des outils et du temps nécessaires pour permettre aux communes de vérifier et d'actualiser le RIL, la qualité de celui-ci pouvait prêter à discussion. Dès lors, **tant que ses préconisations destinées à améliorer la qualité du RIL ne sont pas mises en œuvre** ⁽²⁾, la mission d'information considère comme très fragile la méthode de calcul mise en œuvre dans les communes de 10 000 habitants ou plus pour calculer la population légale.

2. Le mode de calcul des populations légales dans les communes de moins de 10 000 habitants

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le fait que les opérations de recensement permettant de déterminer la population légale d'une même année se déroulent au cours de cinq années différentes conduit à mettre en œuvre **trois méthodes différentes de calcul de la population légale, selon la date à laquelle a eu lieu l'enquête de recensement.**

— La première méthode mise en œuvre est la plus simple, puisqu'elle concerne les **communes dans lesquelles les opérations de recensement ont eu lieu au cours de l'année servant d'année de référence.** Pour ces communes, par exemple celles recensées en 2006 dans le cas du cycle 2004-2008, **c'est le résultat même de l'enquête de recensement qui est retenu comme étant la population légale de la commune.**

En revanche, **pour les communes recensées avant ou après l'année de référence** (celles recensées en 2004 et 2005, ou 2007 et 2008, pour le cycle 2004-2008), **la population légale est obtenue par extrapolation ou interpolation.**

— **Pour les communes qui ont été recensées au cours de l'une des deux années précédant l'année de référence, le chiffre de la population légale est obtenu par extrapolation, en actualisant le chiffre tiré de l'enquête de recensement à partir des données disponibles sur l'évolution du parc de**

(1) « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre D.

(2) Cf. *supra* la proposition n° 1.

logements, c'est-à-dire en utilisant le fichier de la taxe d'habitation. Des correctifs sont ensuite apportés par l'INSEE pour « *tenir compte du fait que, souvent, la population et le nombre de ménages ne croissent pas exactement au même rythme. En moyenne, et dans la plupart des communes, la taille des ménages diminuant, le nombre de ménages augmente plus vite que celui des habitants. Pour passer d'une évolution du parc de logements à une évolution du nombre d'habitants, on estime, à l'aide des dernières enquêtes de recensement disponibles, la différence entre les deux rythmes d'évolution. On reporte ensuite cette différence sur le taux d'évolution du parc calculé au moyen des fichiers de la taxe d'habitation afin d'avoir une estimation du taux de progression de la population* »⁽¹⁾.

Cependant, **la mission d'information a déjà signalé les imperfections des fichiers de taxe d'habitation**, déjà utilisés pour vérifier les résultats bruts des enquêtes de recensement. Dès lors, **l'utilisation, pour déterminer la population légale, de données dont l'exactitude est plus que sujette à caution, sachant que ces mêmes données sont également utilisées en amont afin de vérifier les résultats des enquêtes, suscite une véritable inquiétude de la part de la mission d'information.** Quelle valeur accorder à des chiffres de population légale issus d'enquêtes pour l'instant imparfaites et à partir de méthodes statistiques recourant à des outils également imparfaits ?

— Enfin, **pour les communes qui ont été recensées au cours de l'une des deux années suivant l'année de référence, le chiffre de la population est obtenu par interpolation avec le dernier chiffre publié.** Pour la première mise en œuvre de ce mode de calcul, la population légale des communes recensées en 2007 ou 2008 sera ainsi calculée en dessinant une ligne droite censée représenter l'évolution entre le chiffre de population légale issu du recensement de 1999 et celui issu de l'enquête de recensement. La population légale attribuée à la commune sera la population qu'elle aurait dû avoir en 2006, en postulant que sa population a suivi une évolution linéaire.

Pour les années ultérieures, la même méthode sera mise en œuvre, la seule différence résidant dans le fait que le point de départ de la ligne sera moins distant : selon les cas, l'écart entre le dernier chiffre de population légale publié et la dernière enquête de recensement sera de deux ou trois années.

Si cette méthode apparaît plus simple et, partant, moins contestable que celle utilisée pour les communes recensées avant l'année de référence, la mission d'information émet cependant des réserves en raison du risque qu'une évolution récente puisse ne pas être intégrée dans le calcul de la population légale.

Ainsi, par exemple, pour une commune recensée en 2008, on peut imaginer qu'un programme de construction de logements neufs ait abouti ou, au

(1) « *Pour comprendre le recensement de la population* », op. cit., chapitre D.

contraire, que des logements aient été détruits ou évacués peu avant les opérations de recensement. Ces événements entraîneront une rupture dans l'évolution de la population de la commune entre 1999 et 2006, année de référence, que la population légale qui sera publiée à la fin de l'année 2008 ne prendra pas en compte immédiatement. La réalité de la population de la commune ne sera alors rétablie qu'en 2011, lorsque la population légale de la commune sera celle issue de l'enquête de recensement de 2008. Si la rupture dans l'évolution résulte d'une chute de population peu avant les opérations de recensement, la commune sera indûment avantagée pendant deux années par une population légale surestimée. À l'inverse, si la rupture résulte d'une hausse de population survenue entre l'année de référence et l'année des opérations de recensement, la commune sera pénalisée durant deux années par une sous-estimation de sa population légale.

L'incapacité de cette méthode à prendre en compte les évolutions les plus récentes apparaît comme un paradoxe et une anomalie, dans la mesure où l'un des buts de la nouvelle méthode de recensement de la population est de permettre de disposer de données fraîchement actualisées.

— Si les méthodes mises en œuvre pour extrapoler ou interpoler les chiffres de population légale semblent donc affectées de défauts réels, la mission d'information relève que ces différents défauts affecteront chaque commune successivement, dans la mesure où « *au cours du cycle quinquennal glissant, chaque commune passe donc par les cinq "états" suivants : interpolation sur deux ans, interpolation sur un an, résultat de l'enquête de recensement, extrapolation sur un an, extrapolation sur deux ans* »⁽¹⁾. La mission d'information considère que, loin de constituer un avantage comme semble le laisser entendre l'INSEE, la mise en œuvre successive de plusieurs modes de calcul insatisfaisants apparaît comme une addition de défauts et donc comme un facteur aggravant de l'effet de ces défauts. Elle estime donc indispensable que des correctifs soient apportés à la production des chiffres de populations légales.

Section 2

La nécessité de correctifs à la production des chiffres de population légale

Compte tenu des défauts affectant les modes de calcul des chiffres de population légale, la mission d'information estime indispensable et urgent que deux correctifs soient apportés. Le premier de ces correctifs réside dans un recours accru aux mobilisations de fichiers lors de la phase de calcul des populations légales. Le second correctif serait la mise en place d'un dénombrement de recalage des populations légales.

(1) « *Pour comprendre le recensement de la population* », *op. cit.*, chapitre D.

A. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER LES MOBILISATIONS DE FICHIERS POUR LE CALCUL DES POPULATIONS LÉGALES

Comme elle l'a indiqué précédemment, la mission d'information estime que **le développement des mobilisations de fichiers constitue une voie d'amélioration essentielle des résultats bruts issus du recensement**. Mais elle considère également qu'**un recours accru aux fichiers administratifs s'impose pour le calcul des populations légales des communes, et ce quel que soit le mode de calcul mis en œuvre**.

En effet, actuellement, un seul fichier administratif (le fichier de taxe d'habitation) est utilisé dans un seul cas de calcul des populations légales, celui des communes de moins de 10 000 habitants qui ont été recensées au cours de l'une des deux années précédant l'année de référence. L'utilisation d'un seul fichier administratif, *a fortiori* celui de la taxe d'habitation, apparaît très critiquable à la mission : aucun fichier administratif ne pouvant être considéré comme parfaitement exhaustif, le fait de n'utiliser pour déterminer la population légale d'une catégorie de communes qu'un seul de ces fichiers, dont les difficultés de mise à jour sont connues, ne peut qu'éveiller un doute légitime sur l'exactitude des chiffres de population obtenus. Dès lors, **la mission considère que l'ensemble des fichiers administratifs utiles devrait être mis à contribution par l'INSEE pour calculer les chiffres de population légale**. Pour des raisons de clarté des propositions, cette mesure préconisée par la mission d'information figure dans la proposition n° 15 présentée précédemment.

Cette utilisation des fichiers administratifs sera réalisée dans le strict respect du cadre légal des croisements de fichiers prévu par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et des règles définies par la CNIL.

En outre, **ce recours aux mobilisations de fichiers administratifs ne devra pas se limiter aux seules communes dont la population légale fait l'objet d'une extrapolation, mais devra être étendu à l'ensemble des communes**. En effet, cette comparaison entre, d'une part, les calculs faits par l'INSEE pour déterminer les populations légales à partir des résultats bruts du recensement et, d'autre part, des données administratives issues de plusieurs sources, ne pourra que contribuer à accroître la fiabilité des chiffres de population légale et la confiance qui leur est accordée.

Ainsi, pour les communes de 10 000 habitants ou plus, les incertitudes liées à la qualité du RIL, qui est actuellement la base exclusive du calcul des populations légales, seront atténuées par l'utilisation de données administratives qui permettront de corriger les éventuelles erreurs ou imprécisions de calcul.

De même, dans les communes de moins de 10 000 habitants recensées après l'année de référence et dans lesquelles le chiffre de population légale est obtenu par interpolation, le défaut signalé ci-dessus d'incapacité à prendre en compte les évolutions les plus récentes de la population d'une commune pourra

être corrigé par la comparaison du résultat théorique issu du calcul de l'INSEE avec les données administratives.

Enfin, la mission d'information estime important de signaler que **cette utilisation des mobilisations de fichiers au stade du calcul des populations légales ne doit pas être considérée comme redondante avec l'utilisation qui en sera faite pour ajuster les données brutes issues du recensement**. En effet, l'objet des utilisations des fichiers sera différent et permettra, dans les deux cas, d'améliorer la qualité des informations issues du recensement. Dans le cas du contrôle des résultats bruts des enquêtes de recensement, c'est la conformité des résultats relevés par les agents recenseurs avec la réalité de l'année de l'enquête qui sera améliorée par l'utilisation des fichiers administratifs. Dans le cas du contrôle des calculs de population légale, c'est l'exactitude du calcul réalisé par l'INSEE à partir de méthodes statistiques pour déterminer la population légale qui sera vérifiée grâce à cette comparaison avec les données contenues dans les fichiers administratifs.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN « DÉNOMBREMENT DE RECALAGE »

Les différents biais susceptibles d'affecter la fiabilité des chiffres de population légale, décrits ci-dessus, apparaissent suffisamment importants pour mettre en doute l'exactitude de ces chiffres. Dès le début de sa mise en œuvre, nombre d'élus ont exprimé des réserves et des inquiétudes sur la capacité de cette méthode à fournir des chiffres de population légale incontestables. Or, compte tenu de l'importance de ces chiffres de population légale, notamment pour déterminer les règles applicables en matière électorale ou certaines règles en matière d'urbanisme, ainsi que pour fixer le montant de la dotation globale de fonctionnement attribué aux communes, il n'est pas envisageable que ces chiffres puissent être contestés.

En outre, **même si les correctifs préconisés par la mission d'information sont mis en œuvre, il n'en demeure pas moins qu'un risque de « dérive » des chiffres de population légale existe**. Les chiffres de population légale d'une commune étant désormais calculés, soit en tenant compte des résultats des enquêtes de recensement des cinq années précédentes dans les communes de 10 000 habitants ou plus, soit en tenant compte de la population légale fixée par le dernier décret d'authentification dans les communes de moins de 10 000 habitants, les éventuelles erreurs initiales – probables, compte tenu des biais de la méthode décrits précédemment – risquent d'être répercutées et amplifiées dans les résultats des années suivantes.

Dès lors, comme l'ont suggéré M. Jean Ousset et Mme Marie-Hélène Boulidard lors de leur audition⁽¹⁾, **la mission d'information propose qu'un « dénombrement de recalage » des chiffres de la population légale soit organisé périodiquement afin de vérifier l'exactitude de ces chiffres**. Ce

(1) Auditions du 22 juillet 2008 et du 23 septembre 2008.

dénombrement ne constituerait pas un recensement exhaustif, impliquant la réponse aux nombreuses questions du recensement, mais aurait pour unique objet d'établir un chiffre de population : il n'aurait donc pas la lourdeur des opérations de recensement général de la population qui avaient, avec le temps et l'augmentation de la population résidant en France, rendu celui-ci difficilement praticable.

Compte tenu des doutes émis sur la validité de la méthode de production des populations légales, la mission d'information considère que l'organisation d'un dénombrement de recalage des chiffres de population légale est une nécessité absolue et devra avoir lieu au moins une fois, afin de permettre à la représentation nationale, aux élus locaux et à l'INSEE de vérifier la pertinence de ces doutes ou, au contraire, de constater leur caractère infondé.

La mission estime que ce premier dénombrement de recalage devra avoir lieu dans un délai raisonnable après le début de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement, délai qui devra être suffisamment long pour permettre le rodage de la méthode, mais suffisamment court pour ne pas laisser une éventuelle dérive des chiffres de population légale s'installer sur une durée trop longue. **La mission d'information considère que ce délai raisonnable pour organiser le dénombrement de recalage qu'elle estime nécessaire serait de dix ans, soit deux cycles complets de cinq ans de mise en œuvre de la nouvelle méthode. Ce dénombrement de recalage devra donc avoir lieu en 2014, et être mené conjointement avec les opérations ordinaires de recensement, afin de ne pas introduire de rupture dans la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement.**

Les chiffres de population légale qui seront authentifiés par décret à la fin de l'année 2014 pour prendre effet au 1^{er} janvier 2015 devront, naturellement, être ceux issus de ce dénombrement de recalage, corrigés par le recours accru aux mobilisations de fichiers que la mission préconise.

Après la publication des résultats de ce dénombrement de recalage, deux solutions seront envisageables :

— **Soit ce dénombrement n'aura pas fait apparaître d'écart significatif avec les derniers chiffres de population légale publiés en 2013, après deux cycles quinquennaux complets de mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement : dans ce cas, il ne sera pas utile d'organiser un nouveau dénombrement de recalage, la méthode ayant fait la preuve de sa capacité à se substituer efficacement au recensement général de la population pour la production de chiffres de population légale.**

— **Soit le dénombrement aura révélé un écart significatif entre les chiffres de population légale de 2013 et ses propres résultats : dans ce cas, la mission d'information estime qu'un nouveau dénombrement de recalage**

devra être organisé, dans un délai qui sera fixé en tenant compte de l'importance de la dérive constatée. Dans tous les cas, ce délai devra être compris entre dix ans, si la dérive est jugée conséquente, et vingt ans, si la dérive peut être regardée comme mineure.

Ici encore, la mission d'information est pleinement consciente du coût financier de ses propositions. Compte tenu du caractère limité des questions par rapport à celles posées dans le cadre du recensement, qui engendrera un coût de dépouillement inférieur, compte tenu également des progrès organisationnels qu'aura permis la mise en œuvre du nouveau mode de recensement, particulièrement dans les communes de 10 000 habitants ou plus, la mission évalue ce coût à environ deux ou trois fois le coût annuel du recensement depuis 2004, soit 60 à 90 millions d'euros. Mais **en dépit de l'importance de ce coût financier, la mission d'information considère que cet investissement est nécessaire, afin de crédibiliser la nouvelle méthode de recensement de la population : rien ne servirait d'avoir réduit les coûts du recensement, si de cette réduction des coûts ne devait résulter qu'une perte de qualité de ses résultats.**

Ce n'est que si les doutes sur la pertinence de la nouvelle méthode de recensement de la population sont levés, que le pari de l'innovation fait par l'INSEE pourra être considéré comme gagné.

Proposition n° 19

Organiser un dénombrement de la population destiné à vérifier l'exactitude des chiffres de population légale :

- une première fois en 2014, dix ans après le début de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement de la population ;
- si nécessaire, dans le cas où le premier dénombrement a mis en évidence une dérive des chiffres de population légale, tous les dix à vingt ans.

QUATRIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES À TIRER DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE MÉTHODE DE RECENSEMENT DE LA POPULATION

Outre les questions ayant trait aux conditions dans lesquelles se déroulent les opérations de recensement ou à la fiabilité des méthodes employées, la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement soulève deux problèmes nouveaux.

Le premier a trait aux relations entre l'État, l'INSEE et les communes. En effet, le recensement rénové demande d'importants efforts de la part des communes, en termes humains, logistiques et financiers. En tant qu'acteurs du recensement, celles-ci devraient bénéficier d'un statut particulier auprès de l'État et de l'INSEE leur permettant d'une part accéder plus facilement aux résultats issus du recensement et, d'autre part, d'obtenir un dédommagement minimal des frais qu'elles engagent pour mener à bien les opérations de recensement.

D'autre part, la publication prochaine de nouveaux chiffres de population aura des conséquences dommageables pour certaines collectivités territoriales. En effet, l'évolution démographique de ces dix dernières années sera répercutée sur leur budget en une seule fois. Il faut donc étudier la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme de lissage permettant aux communes qui subiraient une chute trop importante de dotation de bénéficier transitoirement d'une baisse moindre. Le recensement rénové nécessitera également de lisser les seuils de population qui conditionnent l'application de textes législatifs ou réglementaires. En effet, la publication annuelle de chiffres de population légale pourrait entraîner des franchissements de seuil plus fréquents et donc une forme d'instabilité juridique.

CHAPITRE PREMIER

Une diffusion des résultats très perfectible

La diffusion aux communes des résultats du recensement et du chiffre de population légale est doublement défailante. En ce qui concerne le chiffre de population légale, la communication aux communes est tardive puisqu'elle n'intervient qu'au mois de décembre. D'autre part, les études détaillées doivent être achetées par les communes à l'INSEE, à des tarifs trop élevés.

Section 1

Des chiffres de population communiqués trop tardivement aux communes

Les communes devraient être informées au plus vite de leur chiffre de population légale au 1^{er} janvier de l'année suivante. Ceci implique qu'il leur soit communiqué bien avant son authentification par décret.

A. UN DÉLAI TROP LONG ENTRE LA CAMPAGNE DE RECENSEMENT ET LA TRANSMISSION DES RÉSULTATS AUX COMMUNES

Plusieurs personnes auditionnées par la mission ont fait part d'un allongement de la communication des résultats par rapport au recensement général de la population de 1999. Cette situation est paradoxale, dans la mesure où l'étalement dans le temps des opérations de recensement, qui est censé rendre plus disponibles les agents de l'INSEE pour le déroulement des opérations sur le terrain mais aussi pour le dépouillement et l'analyse des résultats, aboutit à ce que l'information soit diffusée moins rapidement aux communes.

Le délai est encore plus long pour obtenir les résultats complets de l'enquête. Au cours de son audition devant la mission, M. Guy Vaxelaire a ainsi exprimé son étonnement quant à la lenteur de parution des résultats intégraux. Ainsi, les résultats complets de la commune de La Bresse, et notamment les chiffres des populations comptées à part, ne lui avaient pas encore été communiqués en juin 2008, alors que les opérations de recensement avaient eu lieu en 2007⁽¹⁾.

L'INSEE avait pourtant prévu que tous les résultats de l'enquête soient transmis aux communes à la fin de l'année de l'enquête pour les communes de moins de 10 000 habitants, et à la fin de l'année N+2 pour les communes de 10 000 habitants ou plus, pour les résultats portant sur l'année médiane N⁽²⁾. Or, le fait que le recensement rénové puisse fournir des données fréquentes et donc actualisées était le principal argument en faveur de la nouvelle méthode. Il est donc essentiel de réduire au maximum les délais entre les opérations de collecte et la transmission des résultats. Pour cette raison, la mission préconise que l'INSEE se conforme aux dates qu'il avait annoncées et délivre les résultats des enquêtes de recensement au plus tard le 31 décembre de l'année N ou N+2.

Proposition n° 20

Communiquer les résultats des enquêtes de recensement :

- au plus tard le 31 décembre de l'année de l'enquête pour les communes de moins de 10 000 habitants ;
- au plus tard le 31 décembre de l'année N+2 pour les résultats portant sur l'année N, pour les communes de 10 000 habitants ou plus.

(1) Audition du 8 juillet 2008.

(2) INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », *op. cit.*, chapitre D.

B. UN DÉLAI TROP COURT ENTRE L'INFORMATION DONNÉE AUX COMMUNES SUR LEUR POPULATION LÉGALE ET LA PUBLICATION DU DÉCRET D'AUTHENTIFICATION

Alors que les opérations de recensement se déroulent en janvier et février, les chiffres de population légale ne sont transmis aux communes qu'au mois de décembre. Pourtant, comme l'écrivait la CNIS, « *[pour le recensement de la population de 1999], la population estimée des communes, établie à partir de la saisie des bordereaux communaux, avait eu lieu début juillet, en même temps qu'une conférence de presse de présentation d'une première estimation de la population française. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, rien n'interdit de reproduire un pareil schéma* »⁽¹⁾. Une fois le premier cycle de cinq années terminé, le calcul des chiffres de population légale pour les communes de 10 000 habitants ou plus devrait également être plus rapide. En effet, ce groupe ne compte que peu de communes (moins de 1 000).

Néanmoins, alors que le décret d'authentification des chiffres de population légale de chaque commune sera publié en décembre de chaque année, afin d'établir la population légale au 1^{er} janvier de l'année 2009, les communes ne connaîtront ces chiffres que quelques semaines auparavant.

La mission d'information considère qu'il est indispensable de réduire les délais entre la collecte des informations et la diffusion aux communes de leur chiffre de population légale. Un premier chiffre de population, même provisoire, devrait être communiqué dès que possible à la commune, afin que les élus puissent adapter en conséquence leurs politiques publiques et leurs prévisions budgétaires. Dans un deuxième temps un chiffre de population légale définitif serait transmis quand le nombre d'habitants a été précisément calculé. Un délai minimal de deux mois devrait être fixé entre la communication des chiffres de population légale aux communes et l'authentification de ces chiffres par décret.

Proposition n° 21

Communiquer aux communes leur population légale au plus tard deux mois avant la publication du décret d'authentification.

(1) CNIS, *Groupe de travail sur l'utilisation des données produites par le recensement rénové de la population et leur diffusion*, 2005, page 25.

Section 2

Les communes ne sont pas des clients de l'INSEE comme les autres

Compte tenu de la place importante tenue par les communes dans le processus de recensement, celles-ci doivent bénéficier d'un tarif préférentiel pour leurs demandes de documents à l'INSEE.

A. UNE DIFFUSION AMÉLIORÉE PAR INTERNET

L'INSEE a mis l'accent sur la diffusion par Internet des informations issues du recensement. Comme le recommandait le groupe de travail du CNIS, « *la priorité sera donnée à la diffusion par Internet de la plus grande part possible de l'information produite par l'INSEE, y compris les résultats détaillés, sous réserve qu'ils ne soient pas couverts par le secret statistique. La commodité d'accès à cet outil, non seulement pour consulter mais aussi pour télécharger des résultats, devrait faciliter considérablement l'accès aux informations et leur utilisation* »⁽¹⁾. Cette politique de diffusion a pour but de permettre une meilleure accessibilité aux données, de la part des collectivités territoriales, mais surtout des particuliers.

Par conséquent, un nombre d'informations plus important sera accessible gratuitement. Toutes les données générales issues du recensement pourront ainsi être consultées. De plus, des bases de données à des échelles qui ne sont pas couvertes par le secret statistique devraient également pouvoir être téléchargées par les particuliers qui souhaitent mener à bien leurs propres études⁽²⁾.

Néanmoins, face à cet afflux de données annuelles, un effort de pédagogie sera nécessaire, auprès des particuliers ou des collectivités territoriales, afin de préciser quelles utilisations peuvent légitimement être faites des résultats issus du recensement⁽³⁾. Un nouveau groupe de travail constitué au sein du CNIS regroupant des représentants de l'INSEE et des communes réfléchit actuellement à la définition de la gamme de produits la plus apte à satisfaire les besoins des communes et aux moyens qui devraient être mis en œuvre afin de permettre aux collectivités de mieux exploiter les résultats qui sont issus du recensement.

B. LA CRÉATION D'UN TARIF PRÉFÉRENTIEL POUR LES ÉTUDES DÉTAILLÉES DEMANDÉES PAR LES COMMUNES

Si les personnes auditionnées par la mission d'information saluent le fait que les principales données issues du recensement soient en libre accès, certains représentants des collectivités territoriales ont demandé à ce que celles-ci bénéficient d'un tarif préférentiel pour les études détaillées qu'elles demandent.

(1) *Ibid.*, page 18.

(2) *Ibid.*, page 19.

(3) Michel Cézard et Olivier Lefebvre, « *La qualité du recensement* », page 8.

En effet, comme le souligne Mme Marie-Hélène Bouldard, « *les études particulières, demandées par les collectivités territoriales, doivent toujours être payées à des tarifs relativement élevés* »⁽¹⁾. Ceci n'est pas sans poser des problèmes d'égalité d'accès, entre les communes, aux données issues du recensement, comme l'explique M. Jean-Philippe Damais : « *L'INSEE offre, moyennant rétribution et à condition qu'ils n'incluent pas ou ne concernent pas des données dites "sensibles", de monter lui-même les tableaux dont les communes pourraient avoir besoin pour des espaces linéaires aussi bien que surfaciques, répondant aux divers découpages nécessités par la gestion communale (...). Cela pourrait correspondre à plusieurs dizaines de milliers de tableaux... dont on imagine facilement que le coût d'acquisition dépassera rapidement les possibilités budgétaires de la plupart des moins grandes (et surtout des moins riches) des "grandes" communes. Égalité ?...* »⁽²⁾.

Les tarifs pratiqués par l'INSEE ont été fixés par un arrêté du 8 juillet 2008⁽³⁾, qui ne distingue pas selon que la demande de renseignement est faite par une collectivité territoriale ou par une personne privée. Celui-ci mentionne différentes catégories de produits, selon leur degré de complexité.

Les produits standards sont constitués d'une part de publications de l'INSEE, sur support matériel ou sur son site Internet et, d'autre part, de « produits normalisés ». Ces derniers sont réalisés par l'INSEE sur demande et ne contiennent que des variables prédéfinies, qui portent sur une zone au choix de l'acquéreur. Par exemple, pour les « portraits de quartier », le coût s'élève à 60 euros par zone demandée, auxquels s'ajoutent 10 euros par demande. Si l'on multiplie ce coût par le nombre de quartiers de la commune ou de l'intercommunalité, celui-ci peut se révéler important.

Les produits sur mesure comprennent des tableaux réalisés spécialement pour le client, sur une zone donnée, qui nécessitent l'écriture d'un programme. Un forfait de 110 euros est alors demandé, auquel s'ajoute un tarif variant de 69 à 126 euros par tableau demandé. Or, chaque tableau ne peut porter que sur un seul indicateur. Si la commune désire connaître avec précision son territoire, des tableaux à des échelles fines, et donc nombreux, portant sur des indicateurs également en nombre important sont nécessaires.

La mission d'information considère que l'application aux communes du même tarif que celui qui est appliqué aux sociétés commerciales est inappropriée. En effet, les communes en tant que coorganisatrices du recensement mais aussi en tant que personnes publiques œuvrant dans l'intérêt de leur population, ne peuvent être traitées comme des clients ordinaires de l'INSEE. **Dès lors, la mission**

(1) Audition du 23 septembre 2008.

(2) Jean-Philippe Damais, *op. cit.*

(3) Arrêté du 7 juillet 2008 relatif aux prix et aux conditions de mise à disposition du public des produits statistiques standard nationaux et des produits statistiques sur mesure ainsi que des services d'accompagnement et des services vidéotex de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

préconise la mise en place d'un tarif préférentiel pour l'accès des communes aux données issues du recensement.

Proposition n° 22

Mettre en place un tarif préférentiel pour les études détaillées demandées par les communes.

CHAPITRE II

Un coût à mieux répartir entre l'État et les collectivités territoriales

Les crédits ouverts par la loi de finances pour 2008⁽¹⁾ au titre des opérations de recensement pour 2008 étaient d'environ 29 millions d'euros, dont 18 millions consacrés à la dotation forfaitaire de recensement versée aux communes. Pour l'État, le coût total du recensement, sur cinq années, est donc inférieur à celui de l'ancien recensement général de la population. En effet, en 1999, l'État avait dépensé environ 180 millions d'euros. Néanmoins, il est supérieur à ce qui avait été prévu en 2002, c'est-à-dire 5/8 du coût du recensement de 1999, soit environ 22,5 millions d'euros par an. De plus, le coût total supporté par les communes bien qu'il ne soit pas précisément connu, semble avoir nettement progressé.

Section 1

Un « reste à charge » pour les communes en augmentation par rapport au recensement général de la population

« Le changement de statut des agents recenseurs, qui seront désormais "des agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés à cette fin" ne sera certainement pas sans effet sur la part du coût du recensement que les communes auront à supporter. Une dotation forfaitaire de l'État aux communes est bien prévue (probablement déterminée par le nombre d'habitants) mais que couvrira-t-elle réellement des nouvelles tâches annuellement imparties aux communes, outre la participation à la constitution et à la mise à jour continue du RIL : pré-recensement des logements, formation et rémunération des agents recenseurs, préparation et réalisation des enquêtes (art. 156, III) ? »⁽²⁾ Telles étaient les inquiétudes exprimées par M. Jean-Philippe Damais en 2002. Elles ont depuis été confirmées par de nombreuses communes, qui ont vu leur participation financière aux opérations de recensement augmenter. D'ailleurs, plusieurs personnes

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

(2) Jean-Philippe Damais, *op. cit.*

auditionnées par la mission ont dressé le même constat, d'un « *coût de recensement inégalitaire et trop élevé* » ⁽¹⁾.

Afin de dédommager les communes de leur participation aux opérations de recensement, l'État, conformément à l'article 156 de la loi du 27 février 2007 précitée, **verse aux communes une dotation forfaitaire de recensement (DFR)**. Pour en établir le montant, deux critères entrent en ligne de compte. Le principal est la population de la commune. En effet, pour chaque habitant de la commune (chiffre issu du recensement de 1999), celle-ci recevait, en 2006, 2,10 euros si elle comptait moins de 10 000 habitants et 0,17 euro si elle en comptait plus ⁽²⁾, afin de tenir compte du taux de sondage. Ces chiffres sont à comparer au coût que représente le recensement pour une commune sur une période de cinq ans : il est en moyenne de 4,25 euros par habitant pour les petites communes et de 3 euros pour les grandes. Le second critère est le nombre de logements recensé de la commune. Cette dotation est versée avant les opérations de recensement et n'est pas affectée.

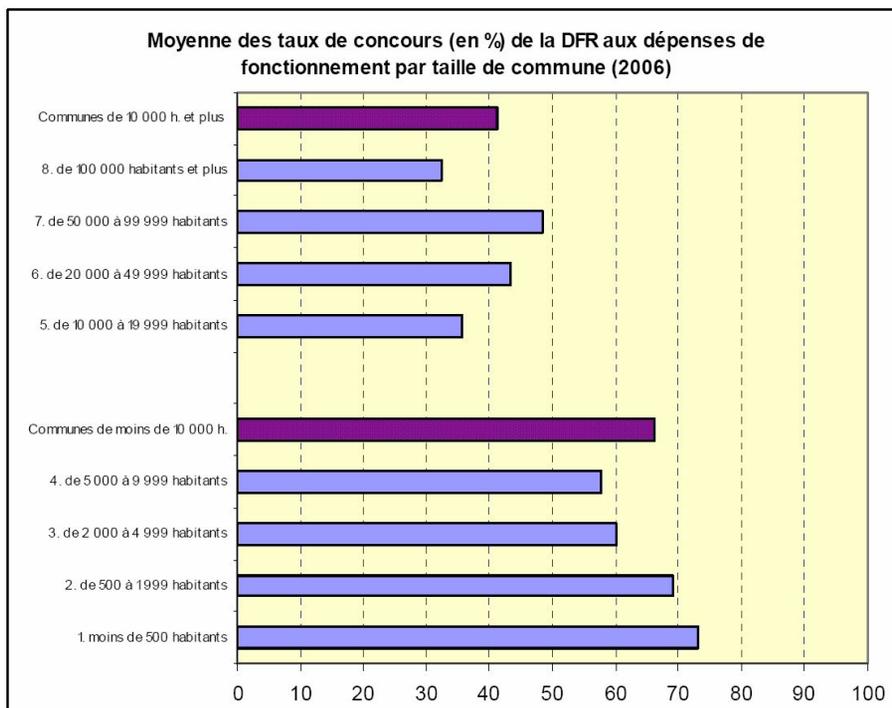
Si l'on compare ces chiffres avec les dépenses communales annuelles, il apparaît que **le coût du recensement représente environ 0,05 % du budget communal par habitant**. Compte tenu de l'intérêt pour la commune de disposer de données fiables sur sa population, celui-ci est donc relativement faible. Au sein de ces dépenses liées au recensement, plus de 95 % sont des dépenses de personnel.

Néanmoins, la plupart des représentants de communes auditionnés par la mission ont souligné que **le coût restant à la charge des communes avait augmenté depuis la mise en œuvre de la nouvelle méthode**. Ceci peut être statistiquement matérialisé par le **taux de concours de l'État**, c'est-à-dire par la proportion des dépenses liées au recensement, qui sont prises en charge par la DFR versée par l'État. Or, il apparaît que ce taux est extrêmement variable d'une commune à l'autre. Afin de mieux évaluer les coûts du recensement pour les communes, la Direction générale des collectivités locales et l'Association des maires de France ont récemment mené des enquêtes concernant ce taux de concours. Il est, en moyenne, de 66 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et de 41 % pour les communes de plus de 10 000 habitants. Si l'on rajoute les dépenses liées au RIL, il n'est plus que d'environ 25 % dans ces dernières. Ces moyennes se déclinent selon la taille des communes, comme l'indique le graphique suivant.

(1) Marie-France Delhoste, « *Le recensement de la population dans les communes : des imperfections irréductibles ?* », Revue générale des collectivités territoriales, n°40, avril-mai-juin 2007, page 82.

(2) Compte tenu des contraintes spécifiques à l'outre-mer, cette dotation est majorée de 20 % dans les départements d'outre-mer. La dotation minimale allouée à chaque commune est de 123 euros.

DES TAUX DE CONCOURS MOYENS RELATIVEMENT FAIBLES

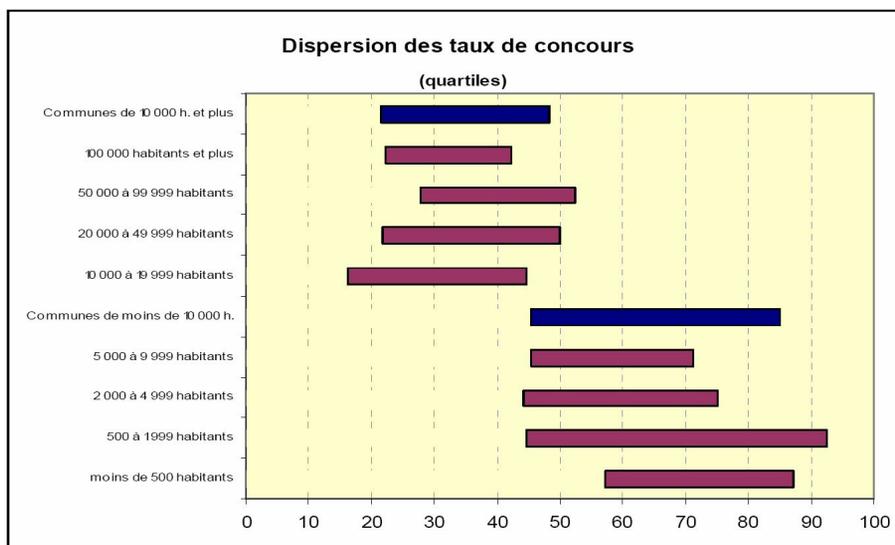


Source : Note pour la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 22 mars 2007 portant sur les coûts du recensement, page 8.

Les communes qui comptent peu d'habitants connaissent les taux de concours les plus forts. Ceci s'explique, pour les plus petites communes, par le fait qu'il existe un montant minimal de DFR. En revanche, ce taux baisse régulièrement à mesure que la population de la commune augmente. Il existe un seuil important à 10 000 habitants, qui est lié au fait qu'au-delà de ce chiffre, le recensement devient annuel et demande un travail régulier de mise à jour du RIL. Enfin, le taux de concours est le plus faible pour les communes les plus grandes, puisqu'il n'est en moyenne que de 32 % environ dans les communes qui comptent plus de 100 000 habitants.

L'hétérogénéité est donc extrêmement forte puisque le taux de concours varie d'environ 10 % à plus de 110 % selon les communes. Le graphique suivant illustre l'importante dispersion de ces taux de concours, y compris au sein d'une même catégorie de communes.

DES TAUX DE CONCOURS EXTRÊMEMENT VARIABLES



Lecture : Les barres noires et grises représentent la moitié des communes. Un quart connaît un taux supérieur à cette barre et le dernier quart, un taux inférieur. Par exemple, parmi les communes de 10 000 habitants ou plus interrogées, un quart a obtenu un taux de concours inférieur à 22 %, la moitié, un taux de concours compris entre 22 et 48 % et un quart, un taux supérieur à 48 %.

Source : Note pour la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 22 mars 2007 portant sur les coûts du recensement, page 10.

Ainsi, pour des communes de taille voisine, les dépenses consacrées au recensement varient très fortement. Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 49 999 habitants, par exemple, reçoivent, pour un quart, une dotation qui couvre moins de 22 % de leurs coûts, et pour un quart également, une dotation qui en couvre plus de la moitié, alors que la moitié bénéficie d'un taux de concours qui se trouve entre ces deux bornes. Cette forte dispersion des coûts engendrés par le recensement peut s'expliquer par un double facteur. D'une part, les communes consacrent des efforts inégaux et inégalement systématisés au recensement. D'autre part, les coûts pris en compte peuvent ne pas être les mêmes d'une commune à l'autre.

Si le taux de concours de l'État aux dépenses des communes apparaît trop faible, il convient donc de créer un référentiel commun, dans un premier temps, pour comptabiliser les dépenses qui doivent être prises en compte, afin que les mêmes dépenses soient retenues dans toutes les communes.

Section 2

La nécessaire augmentation de la dotation de compensation versée aux communes

Dans ces conditions, il semble particulièrement nécessaire de mieux répartir le coût du recensement entre les communes et l'État. En octobre 2007, la CNERP a préconisé un relèvement de 10 points de la dotation forfaitaire de recensement, qui aurait pour but de faire passer la moyenne, pour les communes de moins de 10 000 habitants, à 75 %, et pour celles de plus de 10 000 habitants à 50 %⁽¹⁾. Pour ce faire, plusieurs possibilités peuvent être envisagées :

— **Modifier le mode de rémunération des communes** afin de faire rembourser par l'État une part déterminée des dépenses de recensement consenties par les communes. Néanmoins, ce mode de rémunération serait peu incitatif pour les communes, dans la mesure où leurs efforts en matière de bonne gestion ne seraient que peu récompensés.

— **Augmenter la dotation forfaitaire de recensement.** Ceci reviendrait mécaniquement à augmenter le taux de concours de l'État. Néanmoins, certaines communes connaissent déjà des taux de couverture approchant, voire dépassant les 100 %.

— **Créer un mécanisme de filet de sécurité, assurant qu'un taux minimal de concours est assuré par l'État.** Si la dotation forfaitaire dépasse ce taux minimal, la commune serait autorisée à conserver le surplus de dotation. Ce mécanisme garantirait à la fois l'existence d'un taux de concours minimal et le maintien des incitations à la bonne gestion de l'argent public. Plusieurs personnes auditionnées par la mission ont proposé de fixer ce taux de concours minimal à 50 % des dépenses engagées par les communes dans le cadre du recensement. C'était notamment le cas de M. Michel-Henri Gensbittel qui a indiqué qu'un taux de couverture minimal de 50 % des dépenses serait souhaitable dès lors que le recensement est désormais une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales⁽²⁾.

Afin de mettre en œuvre cette proposition dans des conditions satisfaisantes, il est nécessaire, au préalable, de s'assurer que toutes les communes prennent en compte les mêmes coûts. En effet, certaines communes intègrent dans leurs calculs, pour évaluer les dépenses engendrées par le recensement, le coût de la mise à jour du RIL et de la mobilisation de leur personnel et de leurs locaux, alors que d'autres ne comptabilisent pas ces dépenses. **L'élaboration d'une nomenclature nationale des dépenses relatives au recensement de la population est donc un préalable nécessaire** à tout mécanisme de taux de couverture minimal.

(1) *Voeux adoptés par le bureau et l'assemblée plénière du CNIS en octobre 2007.*

(2) *Audition du 23 septembre 2008.*

Afin d'évaluer les coûts engendrés par le recensement qui restent à la charge des communes, la Direction générale des collectivités locales a élaboré une telle grille en 2006 ⁽¹⁾. Elle comprenait à la fois les dépenses liées au RIL et celles liées aux opérations de recensement à proprement parler. Ce travail pourrait servir de base pour l'élaboration d'une nomenclature nationale.

Tenant compte des demandes des communes et de l'assemblée plénière du CNIS, **le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une augmentation de la DFR versée aux communes, qui passerait de 18 millions à 21 millions d'euros.** Si cet effort budgétaire constitue incontestablement un progrès, il n'est pas suffisant, dans la mesure où la somme supplémentaire qui est allouée aux communes n'est pas fondée sur une évaluation uniforme de leurs dépenses réelles et où elle ne fait pas augmenter, pour toutes les communes, au niveau voulu, le taux de couverture de ces dépenses.

Proposition n° 23

Après mise en place d'une nomenclature nationale des dépenses relatives au recensement de la population, garantir aux communes un taux de couverture des dépenses liées au recensement de la population d'au moins 50 %.

CHAPITRE III

La nécessité d'un amortissement financier des fortes chutes de population

Étant donné que les résultats du dernier recensement général de la population datent de 1999, il se peut que, pour certaines collectivités locales, le chiffre de population légale au 1^{er} janvier 2009 diffère fortement du précédent, entraînant d'importantes variations du montant des dotations versées par l'État. S'il semble impossible de maintenir toutes les dotations à leur niveau antérieur, il est souhaitable d'amortir les chutes de dotation les plus importantes.

Section 1

Les conséquences des variations de population sur les dotations financières des collectivités territoriales

Les dotations financières dont bénéficient les collectivités territoriales sont, pour la plupart, fonction de leur nombre d'habitants. Or, si la majorité des collectivités devrait enregistrer des augmentations de population, dues à l'accroissement démographique général qui a eu lieu depuis 1999, certaines vont néanmoins subir des pertes, qui peuvent, dans certains cas, être importantes.

(1) Cf. Annexe 5.

A. DES RÉSULTATS DE RECENSEMENTS ESPACÉS DE DIX ANS

Les derniers chiffres de population disponibles datent de 1999. Les chiffres de population légale qui seront appliqués en 2009 étant afférents à l'année de référence 2006 seront **espacés de sept années** par rapport aux derniers chiffres. Les variations qui ont eu lieu durant ces sept années seront donc répercutées, en une seule fois, sur la dotation générale de fonctionnement des collectivités territoriales, qui constitue le principal transfert financier provenant de l'État.

Étant donné que la population résidant en France a augmenté de 3 millions d'habitants entre 1999 et 2006, **de nombreuses collectivités connaîtront également une hausse de leur population au 1^{er} janvier 2009**. Le tableau suivant montre que la grande majorité des communes françaises (les trois quarts) devrait voir leur population augmenter par rapport à 1999. Seuls six départements (la Haute-Marne, la Nièvre, la Creuse, les Ardennes, l'Allier et le Cantal) et une région (Champagne-Ardenne) devraient connaître une baisse de population.

DONNÉES PROVISOIRES CONCERNANT L'ÉVOLUTION DES POPULATIONS DES COMMUNES ENTRE 1999 ET 2006

| Communes (taille au RP99) | Évolution 1999 - 2006 | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------|-----------------|-----------------|--------|
| | inférieure à -15% | entre -15% et -10% | entre -10% et -5% | entre -5% et 0% | supérieure à 0% | Total |
| Moins de 200 habitants | 471 | 605 | 1 041 | 1 282 | 7 200 | 10 599 |
| De 200 à 1 000 habitants | 90 | 298 | 1 133 | 2 480 | 13 414 | 17 415 |
| De 1 000 à 10 000 habitants | 10 | 43 | 428 | 1 287 | 6 003 | 7 771 |
| Total | 571 | 946 | 2 602 | 5 049 | 26 617 | 35 785 |
| Communes (taille au RP99) | Évolution 1999 - 2006 | | | | supérieure à 0% | Total |
| | inférieure à -5% | | | entre -5% et 0% | | |
| 10 000 habitants et plus | 60 | | | 218 | 618 | 896 |

Source : INSEE

Néanmoins, il faut souligner que **la pratique des recensements complémentaires a contribué à amortir les variations de population** dans les communes qui les avaient pratiqués. Ainsi, pour les communes, l'augmentation de la dotation générale de fonctionnement (DGF) consécutive à l'augmentation de la population aurait dû être de 303 millions d'euros en 2009. Mais les recensements complémentaires ont d'ores et déjà contribué à faire augmenter cette dotation de 172 millions d'euros, soit 57 % du total.

B. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES PRÉVISIBLES DES BAISSSES DE POPULATION

En revanche, certaines collectivités, essentiellement des communes, subiront des pertes importantes de population. Ainsi, selon le groupe de travail du Comité des finances locales (CFL), « *les premiers résultats montrent que 889 communes connaîtraient une perte supérieure à 10 % de leur dotation*

forfaitaire hors « compensation parts salariales (CPS) et DCTP ». 53 communes auraient même une perte qui correspondrait à plus de 25 % de leur dotation forfaitaire hors « CPS et DCTP »⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous montre ces pertes de dotation et les relie à la taille des communes qui les subissent.

PRÉVISIONS DES PERTES RELATIVES DE DOTATION DE BASE LIÉES AU RECENSEMENT

| | Plus de 25 % | Plus de 15 % | Plus de 10 % | Plus de 5 % |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Nombre de communes concernées | 53 | 332 | 889 | 2 893 |
| <i>dont plus de 10 000 habitants</i> | 3 | 10 | 17 | 69 |
| <i>dont moins de 5 000 habitants</i> | 47 | 290 | 592 | 2 667 |
| Nombre de communes qui ont effectué un RCC ou un RCI ⁽²⁾ | 41 | 263 | 669 | 1 575 |
| Nombre de communes membres d'un SAN | 8 | 14 | 17 | 20 |

Source : Comité des finances locales⁽³⁾

L'une des catégories de communes les plus touchées par ces pertes de population est constituée des **communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)**. En effet, elles bénéficiaient de droit d'un recensement complémentaire annuel et, conformément à l'article R. 5334-9 du code général des collectivités territoriales, les logements en construction comptaient pour six personnes supplémentaires, contre quatre dans les autres communes. Or, ces spécificités n'ont pas été reconduites dans la nouvelle méthode de recensement. La conséquence en est que de nombreuses communes membres de SAN verront leur population légale diminuer fortement en 2009. Les pertes de dotation qui s'en suivraient, comprises entre 250 000 et 800 000 euros, seraient importantes. Le CFL a donc proposé de maintenir un régime dérogatoire, pour lisser, sur dix ans, ces baisses de population⁽⁴⁾.

Section 2

La nécessité d'amortir les conséquences financières de la première publication des populations légales calculées selon la nouvelle méthode

Le CFL a envisagé trois solutions en vue de réduire l'impact des baisses de population légale pour les autres communes qui les subissent : geler à la baisse les dotations des communes, lisser les évolutions ou amortir les seules baisses significatives. La dernière solution est celle que la mission, au terme de ses travaux, préconise.

(1) Comité des finances locales, Groupe de travail « Impact de la procédure de recensement rénové sur la répartition des dotations de l'État aux collectivités », séance du 1^{er} juillet 2008, page 8.

(2) Respectivement, recensement complémentaire confirmé ou initial.

(3) *Ibid*, page 13.

(4) Comité des finances locales, Groupe de travail « Impact de la procédure de recensement rénové sur la répartition des dotations de l'État aux collectivités », séance du 1^{er} juillet 2008, fiche n°3.

A. LES INCONVÉNIENTS D'UN GEL À LA BAISSÉ DES DOTATIONS

La première solution serait de maintenir à leur niveau actuel les dotations des collectivités qui perdront de la population au 1^{er} janvier 2009. Cette proposition se heurte à **trois inconvénients rédhibitoires**. Le premier est celui du **coût** d'une telle mesure. Selon l'estimation donnée par le CFL, celui-ci serait, au minimum de 119 millions d'euros ⁽¹⁾.

Le deuxième point réside dans le **décalage qui s'instaurerait entre le nombre d'habitants et le montant des dotations**. Il est d'ailleurs possible que ces baisses se poursuivent, dans certains cas, sur plusieurs années, ce qui accentuerait le fossé entre ces deux réalités, lequel serait d'autant plus difficile à combler.

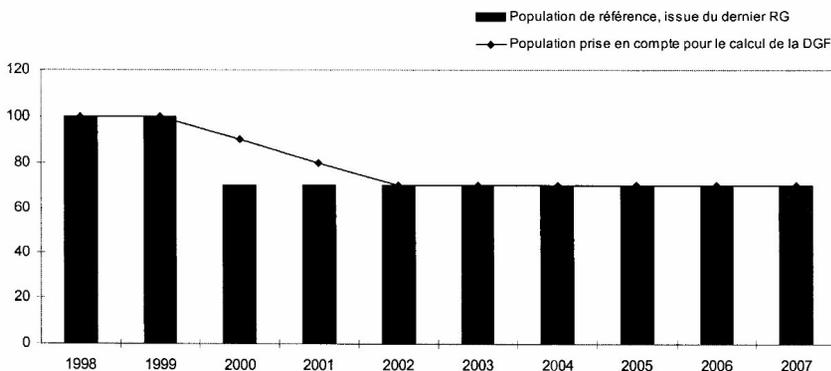
Enfin, **ce système serait inéquitable** car il contribuerait à allouer proportionnellement davantage de moyens à des communes dont les besoins décroissent avec le nombre d'habitants, alors que ceux-ci auraient pu plus efficacement et plus légitimement profiter aux communes dont la population augmente.

B. LES DIFFICULTÉS D'UN MÉCANISME DE LISSAGE

La deuxième solution consisterait à mettre en œuvre un mécanisme de lissage des hausses et des baisses de population, **tel que celui qui avait été élaboré en 1999**. Dans les trois années qui ont suivi ce recensement, seule une partie de la population supplémentaire ou manquante a été prise en compte pour le calcul de la DGF des communes, conformément au graphique suivant, qui concerne les communes qui perdaient des habitants. Le même système s'appliquait aux communes qui en gagnaient.

LE MÉCANISME DE LISSAGE DES BAISSÉS MIS EN ŒUVRE EN 1999

L'évolution de la population suite au recensement général de 1999



Source : Note pour la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 22 mars 2007 portant sur les coûts du recensement, pages 21 et suivantes notamment.

(1) *Ibid*, page 8.

Les avantages et les inconvénients d'un tel lissage général sont bien identifiés. D'une part, il introduit provisoirement des **différences de dotation entre des communes qui comptent le même chiffre de population légale**, en fonction de leur histoire. D'autre part, il attribue des moyens supplémentaires à des communes qui, durant la période intercensitaire, ont déjà bénéficié de dotations supérieures à celles auxquelles leur population réelle aurait dû leur donner droit, au détriment des communes en croissance démographique, qui doivent encore attendre pour pouvoir bénéficier des dotations auxquelles leur population leur donne droit.

De plus, **ce mécanisme est plus difficile à élaborer dans le cadre du recensement rénové**. En effet, les chiffres de population légale évolueront désormais chaque année, ce qui se traduit par l'absence de cible fixe vers laquelle faire converger le chiffre de population pris en compte pour le versement des dotations. Cette difficulté a été jugée rédhitoire par le CFL, qui voit le lissage comme étant « techniquement » impossible ⁽¹⁾.

C. UN AMORTISSEMENT RÉSERVÉ AUX COMMUNES QUI ONT CONNU UNE FORTE CHUTE DE POPULATION

Il semble donc préférable de ne compenser les pertes de dotation qu'au profit des **communes pour lesquelles l'impact financier de la chute de population serait fortement dommageable à court terme**. Il serait, dès lors, possible de lisser la perte de dotation de base – part de la DGF calculée en fonction du nombre d'habitants de la commune – sur deux ans, en ne répercutant effectivement que la moitié de la baisse qui aurait dû se produire en 2009. Ce système, qui, en raison de la faible taille moyenne des communes qui sont susceptibles de voir leur DGF baisser fortement, ne devrait pas entraîner un coût excessif, nécessite de choisir un seuil de baisse de population déclenchant son application et une date de référence.

Ce seuil pourrait être fixé au niveau de 10 % de baisse. Selon les données provisoires transmises par l'INSEE à la mission d'information, environ 1 500 communes de moins de 10 000 habitants et quelques communes de plus de 10 000 habitants verraient leur population baisser de plus de 10 % entre 1999 et 2006. Or, parmi ces communes, la majorité est constituée de petites communes, puisqu'un millier d'entre elles compte moins de 200 habitants et près de 400 ont une population comprise entre 200 et 1 000 habitants. Le coût financier de l'amortissement serait donc relativement faible, alors que le bénéfice, pour ces communes, pourrait être important, dans la mesure où il leur permettrait de disposer d'une année pour ajuster leur budget à leur nouvelle population.

(1) *Ibid.*, page 9.

Certes, ces communes ayant perdu plus de 10 % de leur population au cours des dix dernières années connaissent cette situation et ont pu, au moins partiellement, anticiper la baisse de DGF à venir. Elles ont également bénéficié pendant un plusieurs années d'une DGF calculée sur la base d'une population légale établie en 1999 supérieure à leur population réelle. Toutefois, il faut rappeler que les chiffres de population seront ramenés pour toutes les communes à une année commune de référence, à savoir 2006 pour les chiffres qui seront utilisés en 2009. Les chiffres de population légale ne correspondront pas (sauf pour les communes de moins de 10 000 habitants recensées en 2006) aux résultats des enquêtes de recensement menées dans les communes et ne seront communiqués aux communes que deux semaines environ avant la publication du décret d'authentification. Le caractère tardif de l'officialisation des populations légales va donc placer les communes dont la population aura fortement diminué dans l'obligation de réviser en urgence leurs prévisions budgétaires et, le cas échéant, de renoncer à certains projets plus ou moins avancés.

La date de référence devrait nécessairement être le dernier recensement général de 1999, sous peine de rupture d'égalité entre les communes⁽¹⁾. Il n'est donc pas possible de prendre en compte les baisses consécutives à des recensements complémentaires organisés par les communes, même s'ils ont été menés en 2006 ou en 2007. Ainsi, par exemple, la baisse de la population légale d'environ 20 000 habitants, qui sera enregistrée en Ille-et-Vilaine, à cause du retour aux données de l'année 2006, ne serait pas prise en compte.

Sur ce fondement, le montant global des pertes de dotations des communes concernées par le présent dispositif d'amortissement a été évalué à 27 millions d'euros, soit à peine 0,065 % du montant global de la DGF (41 milliards d'euros en 2009). L'enveloppe globale de la DGF restant inchangée, cette mesure de solidarité entre les communes serait financée par une réduction mineure de la DGF pour l'ensemble des communes dont la population a augmenté (environ 27 000 communes) ou baissé de moins de 10 % (environ 7 900 communes).

Proposition n° 24

En 2009, limiter à 50 % la perte de dotation de base de la DGF pour les communes dont la population a baissé de plus de 10 % entre 1999 et 2009.

(1) Précision apportée par M. Yves Fréville au cours de son audition du 7 octobre 2008.

CHAPITRE IV

La nécessité de réaliser un inventaire des seuils législatifs et réglementaires liés au nombre d'habitants

« Il est exact que les nouvelles modalités de recensement de la population auront un impact sur de nombreux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il conviendra donc de les adapter. En particulier, la publication annuelle de nouveaux chiffres pour toutes les communes entraînera nécessairement la modification de textes mentionnant des seuils de population qui, auparavant, n'étaient susceptibles d'être franchis que tous les huit ou neuf ans. Le ministre de l'intérieur a déjà entrepris de recenser ces textes et il est en mesure de proposer, pour chacun d'eux, une solution adaptée à la nouvelle situation ». Ainsi s'exprimait le ministre de l'Intérieur, M. Daniel Vaillant, lors du débat au Sénat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, en 2002 ⁽¹⁾. Néanmoins, plus de sept ans après, M. Jean-Luc Heller, chef du département des études et statistiques locales à la DGCL, a indiqué que les modifications nécessaires n'avaient toujours pas été évaluées et réalisées.

Section 1

L'application de nombreux textes est conditionnée par un seuil de population

« La stabilité des concepts de population était un élément important de la stabilité des textes » ⁽²⁾, ainsi que le déclarait M. Jean-Claude Frécon. En effet, de nombreux textes conditionnent l'application de certaines règles au franchissement de seuils de population. C'est le cas de la nouvelle méthode de recensement elle-même, qui est différente pour les communes de moins de 10 000 habitants et pour celles de 10 000 habitants ou plus.

M. Jean-Luc Heller a indiqué à la mission qu'**un recensement entrepris en 2006 par la mission « légistique » de la DGCL avait fait apparaître 351 articles contenus dans 28 codes, contenant la mention d'un seuil de population** ⁽³⁾. Il est également probable que d'autres textes, qui n'ont pas été codifiés, fassent référence à des seuils de population. Les codes les plus concernés sont le code général des collectivités territoriales, avec 167 articles, le code électoral, avec 55 articles, et le code général des impôts avec 29 articles.

De plus, **les seuils mentionnés dans les textes législatifs et réglementaires sont très divers**. Si certains sont fréquemment repris (3 500 habitants, 10 000 habitants), on compte près de 30 seuils, variant de 100 à 500 000 habitants. Pour certains dispositifs, près de 20 tranches de population sont

(1) JO Débats, Sénat, session ordinaire de 2001-2002, page 691.

(2) CNIS, Compte rendu de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population, réunion du 11 octobre 2007, page 8.

(3) Audition du 16 septembre 2008.

identifiées. Il existe également un manque de cohérence entre les différents textes, qui, par exemple, mentionnent les seuils de « 10 000 habitants et plus », « plus de 10 000 habitants », « jusqu'à moins de 10 000 habitants ».

Or, dans le cadre du recensement rénové, **des chiffres de population légale seront disponibles chaque année**. Ces seuils seront donc franchis de manière fréquente, ce qui peut entraîner des conséquences dommageables par les collectivités territoriales concernées. Il existe donc un risque d'instabilité juridique (ou « effet yoyo »), qu'il est nécessaire de prendre en compte avant qu'il ne se réalise.

Section 2

La nécessaire mise à jour des textes mentionnant des seuils de population

L'article 157 de la loi du 27 février 2002 précitée a prévu que, à compter de la publication du premier décret d'authentification de la population, « *les références au recensement général de la population et au recensement complémentaire sont remplacées par des références au recensement de la population dans toutes les dispositions législatives alors en vigueur*⁽¹⁾ ». Si le législateur s'est ainsi montré prévoyant, en supprimant par anticipation toute référence à des concepts liés au recensement voués à disparaître à compter de 2009, il a en revanche omis de s'interroger sur les conséquences pratiques et juridiques des franchissements de seuil, qui pourront devenir annuels.

Aucune solution d'ensemble ne peut être dégagée a priori. En effet, dans certains cas, il est souhaitable que les derniers chiffres de population soient pris en compte le plus rapidement possible (par exemple, en matière de dotations des collectivités territoriales), alors que dans d'autres cas, le franchissement régulier d'un seuil peut entraîner des difficultés de gestion. Dans cette hypothèse, il sera indispensable de mettre en œuvre des dispositifs empêchant un changement annuel de norme de référence, pour privilégier la stabilité juridique. Cela est d'ores et déjà le cas pour le seuil d'application de la nouvelle méthode de recensement, puisque le franchissement à la hausse ou à la baisse du seuil des 10 000 habitants n'entraînera un changement de la méthode de recensement que s'il est confirmé durant deux années consécutives. Ces effets « cliquet » sont un des moyens de contenir l'instabilité juridique.

Il est donc nécessaire, dans un premier temps, de dresser une liste exhaustive des textes en vigueur qui mentionnent des seuils de population. Ensuite, **les conséquences, sur les seuils de population, du changement de méthode de recensement devront être évaluées**. Pour ce faire, différents critères sont à prendre en compte, tels que l'impact de franchissements fréquents du seuil, l'opportunité de maintenir le seuil ou le nombre de collectivités susceptibles d'être concernées chaque année. M. Yves Fréville, au cours de son audition, a demandé

(1) Cf. Annexe 1.

qu'une réflexion d'ensemble soit engagée concernant la suppression d'autant de seuils que possible, afin d'éviter de créer des effets pervers, ainsi que des comportements stratégiques, voire frauduleux destinés à les franchir ⁽¹⁾.

Ce travail d'expertise des divers seuils de population devrait également être l'occasion de les **harmoniser**, en adoptant une rédaction unique pour chaque texte mentionnant un même seuil.

Pour ce faire, **la mission d'information juge indispensable d'entreprendre un travail interministériel**, qui devra être piloté par le ministère de l'Intérieur, en raison de ses compétences en matière de collectivités territoriales et de droit électoral.

Proposition n° 25

Entreprendre, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, un travail interministériel de recensement et, si nécessaire, d'ajustement des textes comportant des seuils de population, afin de prendre en compte la publication annuelle de chiffres de population.

(1) *Audition du 7 octobre 2008.*

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les conclusions du rapport de la mission d'information relative à la nouvelle méthode de recensement de la population au cours de sa séance du mercredi 12 novembre 2008.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires interviennent.

M. Philippe Goujon. Je me félicite du travail excellent et très utile accompli par cette mission d'information, ainsi que de l'adoption à l'unanimité de son rapport. Il me paraît très important que le ministère de l'Intérieur publie rapidement la liste des modifications à apporter aux 350 textes législatifs ou réglementaires mentionnant des seuils de population légale. Il est aussi essentiel d'étudier les modalités qui permettraient à l'État, grâce aux économies d'échelle réalisées avec la nouvelle méthode de recensement, de compenser aux communes le coût de la participation de leurs personnels aux opérations de collecte et d'exploitation des données. Par ailleurs, l'INSEE devrait leur proposer des tarifs préférentiels, distincts des tarifs proposés aux entreprises, ce qui suppose sans doute que les indications fournies par les communes soient mieux prises en compte par cette administration. Le rapporteur a également rappelé, à juste titre, qu'il était nécessaire d'informer la population et de lisser les variations de dotations résultant des évolutions démographiques survenues depuis 1999.

Enfin, le recours au croisement des informations figurant dans certains fichiers, à l'instar des pratiques en vigueur en Europe du Nord, pourrait être économique et mériterait donc, à terme, d'être étudié, même si de telles techniques n'ont pas toujours bonne presse actuellement... J'ai toutefois été surpris de la mauvaise qualité du fichier relatif à la taxe d'habitation, qui devrait donc être modernisé.

M. Philippe Vuilque. Je me félicite également de l'ambiance de travail au sein de la mission. S'agissant du rapport lui-même, je tiens à souligner l'importance de la proposition n° 24, visant à limiter à 50 %, en 2009, la réduction de DGF normalement applicable aux communes dont la population a nettement baissé depuis 1999. Cette proposition concerne notamment une partie du territoire de la circonscription sur laquelle j'ai été élu député, mais aussi bien d'autres territoires.

D'une manière générale, il ressort des travaux de la mission que la procédure de recensement n'est pas parfaite et pourrait être améliorée en mettant en œuvre au cours des prochains mois, avec les moyens budgétaires requis, les 25 propositions que nous avons retenues.

M. Michel Hunault. Je salue à mon tour le travail de la mission d'information et de son rapporteur. Le recensement de la population n'est pas sans incidence sur l'évolution des dotations versées aux collectivités locales et le régime électoral qui leur est applicable.

Il me semble qu'il conviendra, pour éviter qu'une personne ne soit « comptée » deux fois, de s'interroger sur les modalités de recensement de certaines personnes âgées, car cela peut jouer un rôle important dans certaines zones rurales où le vieillissement démographique est marqué. En effet, ces personnes résident parfois principalement en maison de retraite, tout en passant une partie de leur temps dans leur propre propriété, qui peut être située dans une autre commune.

M. Philippe Gosselin, président et rapporteur de la mission d'information. Nous n'avons pas formulé de proposition dans le rapport sur ce point. La difficulté existe et concerne également les étudiants ou les militaires. Mais compte tenu de sa complexité et de l'absence de possibilité de changement en la matière, la mission n'est pas entrée dans le détail. Son attention s'est plutôt portée sur les résultats du recensement rénové que sur les détails des différentes catégories de population. La création de la mission avait d'ailleurs suscité une certaine inquiétude de la part de l'INSEE.

Puis, conformément à l'article 145 du Règlement, la commission autorise le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 :

Améliorer la qualité du RIL :

— en permettant aux communes de consacrer les moyens humains et matériels nécessaires à sa mise à jour, par l'intégration de la moitié des dépenses qui y sont consacrées dans les dépenses couvertes par la dotation de l'État ;

— en autorisant les communes à utiliser le RIL pour mieux connaître le territoire communal, ce qui les intéressera davantage à sa mise à jour régulière.

Proposition n° 2 :

Valoriser l'intervention des communes dans les opérations de vérification du RIL :

— en laissant aux communes un délai minimal de deux mois pour procéder à l'expertise du RIL ;

— en prévoyant une information systématique des communes par l'INSEE sur les suites données à leurs remarques.

Proposition n° 3 :

Mettre en place des campagnes de communication en direction des étudiants et des personnes sans emploi sur les emplois d'agent recenseur.

Proposition n° 4 :

Adapter la formation aux particularités des populations et de l'habitat des différentes communes.

Proposition n° 5 :

Permettre aux communes de disposer de davantage de temps entre la formation des agents et le début des opérations de collecte pour effectuer de meilleures tournées de reconnaissance.

Proposition n° 6 :

Renforcer les campagnes d'information nationales sur le recensement.

Proposition n° 7 :

Permettre plus facilement et par anticipation l’allongement de la durée des campagnes pour tenir compte de difficultés locales particulières.

Proposition n° 8 :

Dans les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, aligner la durée de collecte sur celle des communes de 10 000 habitants ou plus.

Proposition n° 9 :

Permettre le décalage des opérations de recensement pour tenir compte de difficultés locales particulières liées à la période hivernale du recensement.

Proposition n° 10 :

Améliorer la prise en compte par l’INSEE des informations transmises par les communes sur l’habitat et la population de la commune et informer les communes des suites données à leurs transmissions d’informations.

Proposition n° 11 :

Limiter le recours aux fiches de logement non enquêté à 1 % des réponses, en augmentant le taux de réponse par des mesures adaptées de communication, de formation, d’organisation, d’incitation et de persuasion.

Proposition n° 12 :

Généraliser, au plus tard en 2012, la possibilité de répondre au questionnaire du recensement par Internet.

Proposition n° 13 :

Prévoir l’envoi par l’INSEE et par les communes d’un courrier conjoint aux ménages refusant de répondre aux agents recenseurs.

Proposition n° 14 :

Rendre réellement dissuasive la sanction prévue pour défaut de réponse au recensement, en informant de son existence les ménages opposant un refus de réponse et en la mettant effectivement en œuvre à l’encontre des ménages maintenant leur refus de réponse à la suite des relances qui leur ont été adressées.

Proposition n° 15 :

Sous le contrôle de la CNIL, développer les mobilisations de fichiers pour :

- améliorer la qualité du RIL ;
- améliorer la fiabilité des résultats bruts issus du recensement ;
- améliorer la fiabilité des chiffres de population légale.

Proposition n° 16 :

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, porter à 12 % le taux de sondage des logements recensés, afin de permettre de disposer de données infra-communales suffisamment précises pour mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire.

Proposition n° 17 :

En concertation avec les élus locaux, adapter les questions posées aux personnes recensées afin de mieux connaître les mobilités au sein des intercommunalités.

Proposition n° 18 :

Permettre aux communes de poser des questions spécifiquement communales dont les réponses seraient recueillies et dépouillées par l'INSEE dans le cadre du recensement.

Proposition n° 19 :

Organiser un dénombrement de la population destiné à vérifier l'exactitude des chiffres de population légale :

- une première fois en 2014, dix ans après le début de la mise en œuvre de la nouvelle méthode de recensement de la population ;
- si nécessaire, dans le cas où le premier dénombrement a mis en évidence une dérive des chiffres de population légale, tous les dix à vingt ans.

Proposition n° 20 :

Communiquer les résultats des enquêtes de recensement :

- au plus tard le 31 décembre de l'année de l'enquête pour les communes de moins de 10 000 habitants ;
- au plus tard le 31 décembre de l'année N+2 pour les résultats portant sur l'année N, pour les communes de 10 000 habitants ou plus.

Proposition n° 21 :

Communiquer aux communes leur population légale au plus tard deux mois avant la publication du décret d'authentification.

Proposition n° 22 :

Mettre en place un tarif préférentiel pour les études détaillées demandées par les communes.

Proposition n° 23 :

Après mise en place d'une nomenclature nationale des dépenses relatives au recensement de la population, garantir aux communes un taux de couverture des dépenses liées au recensement de la population d'au moins 50 %.

Proposition n° 24 :

En 2009, limiter à 50 % la perte de dotation de base de la DGF pour les communes dont la population a baissé de plus de 10 % entre 1999 et 2009.

Proposition n° 25 :

Entreprendre, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, un travail interministériel de recensement et, si nécessaire, d'ajustement des textes comportant des seuils de population, afin de prendre en compte la publication annuelle de chiffres de population.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Mardi 1^{er} juillet 2008

— M. Jean-Claude FRÉCON, sénateur de la Loire, président de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP)

— MM. Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'INSEE, et Olivier LEFEBVRE, chef de l'unité recensement de la population de l'INSEE

Mardi 8 juillet 2008

M. Guy VAXELAIRE, maire de La Bresse, représentant de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) au sein de la CNERP

Mardi 22 juillet 2008

M. Jean OUSSET, adjoint au maire de Juvignac, représentant de l'Association des petites villes de France au sein de la CNERP

Mardi 16 septembre 2008

— M. Jean-Luc HELLER, chef du département des études et statistiques locales (DESL) à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, membre de la CNERP

— M. Gérard-François DUMONT, professeur à l'université Paris IV-Sorbonne, démographe, membre de la CNERP

— Mme Odile BOVAR, responsable de l'Observatoire des territoires à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, membre de la CNERP

— M. Jean-Philippe DAMAIS, conseiller municipal de Fontenay-aux-Roses, représentant de l'Association des maires de France (AMF) au sein de la CNERP

— M. Yvon BONNOT, maire de Perros-Guirec, président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)

— M. Marc FRANCINA, député de Haute-Savoie, maire d'Évian-les-Bains, président de l'Association des maires des stations classées et des communes touristiques (AMSCCT)

Mardi 23 septembre 2008

— Mme Sophie VULLIET-TAVERNIER, directrice des affaires juridiques, internationales et de l'expertise de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

— M. Michel-Henri GENSBITTEL, statisticien, représentant de la Société française de statistiques au sein de la CNERP

— Mme Marie-Hélène BOULIDARD, directrice de l'observation et de l'évaluation de la commune de La Roche-sur-Yon, membre de la CNERP

Mardi 7 octobre 2008

— M. Yves FRÉVILLE, sénateur d'Ille-et-Vilaine, et M. Charles GUENÉ, sénateur de la Haute-Marne, membre de l'Assemblée des communautés de France, représentant le groupe de travail du Comité des finances locales sur l'impact de la nouvelle méthode de recensement

— M. Philippe CHOFFEL responsable du projet « observatoire des zones urbaines sensibles » à la Délégation interministérielle à la ville, membre de la CNERP

ANNEXES

| | |
|---|------------|
| ANNEXE 1 : Textes législatifs et réglementaires relatifs au recensement de la population | |
| Articles 156 à 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité..... | 117 |
| Décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population..... | 120 |
| Arrêté du 19 juillet 2000 portant création d'un traitement automatisé d'informations individuelles relatif à la constitution et à la mise à jour par l'INSEE du Répertoire d'immeubles localisés (RIL)..... | 144 |
| | |
| ANNEXE 2 : Bulletins de recensement (logement et individuel) utilisés lors de la campagne de recensement de 2008..... | 147 |
| | |
| ANNEXE 3 : Fiche de logement non enquêté utilisée lors de la campagne de recensement de 2008..... | 153 |
| | |
| ANNEXE 4 : Exemple d'utilisation des données issues du recensement général de la population au niveau infra-communal..... | 155 |
| | |
| ANNEXE 5 : Grille de relevé des dépenses liées au recensement de la population utilisée par la DGCL pour réaliser une étude sur le coût du recensement pour les communes | 157 |

ANNEXE 1 :
**Textes législatifs et réglementaires relatifs au recensement
de la population**

**Articles 156 à 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative
à la démocratie de proximité**

TITRE V : DES OPÉRATIONS DE RECENSEMENT

Art. 156. — I. — Le recensement de la population est effectué sous la responsabilité et le contrôle de l'État.

II. — Le recensement a pour objet :

1° Le dénombrement de la population de la France ;

2° La description des caractéristiques démographiques et sociales de la population ;

3° Le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.

Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

III. — La collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État.

IV. — L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° De procéder aux enquêtes de recensement. »

V. — Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a reçu des communes qui le constituent compétence pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement, l'organe délibérant de l'établissement peut, par délibération, charger le président de l'établissement de procéder à ces enquêtes.

Dans le cas où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale refuserait ou négligerait d'accomplir cette mission, le représentant de l'État dans le département peut, après l'en avoir requis, y pourvoir d'office.

Les enquêtes de recensement sont effectuées par des agents recenseurs, agents de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale affectés à cette tâche ou recrutés par eux à cette fin. Lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, elle est exclue de l'interdiction prévue à l'article L. 324-1 du code du travail. L'inéligibilité prévue au douzième alinéa de l'article L. 231 du code électoral s'applique à tous les agents recenseurs, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

VI. — Les dates des enquêtes de recensement peuvent être différentes selon les communes.

Pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants, les enquêtes sont exhaustives et ont lieu chaque année par roulement au cours d'une période de cinq ans. Pour les autres communes, une enquête par sondage est effectuée chaque année ; la totalité du territoire de ces communes est prise en compte au terme de la même période de cinq ans.

Chaque année, un décret établit la liste des communes concernées par les enquêtes de recensement au titre de l'année suivante.

VII. — Pour établir les chiffres de la population, l'Institut national de la statistique et des études économiques utilise les informations collectées dans chaque commune au moyen d'enquêtes de recensement exhaustives ou par sondage, les données démographiques non nominatives issues des fichiers administratifs, notamment sociaux et fiscaux, que l'institut est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques, ainsi que les résultats de toutes autres enquêtes statistiques réalisées en application de l'article 2 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 précitée.

À cette fin, les autorités gestionnaires des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent à l'Institut national de la statistique et des études économiques les informations non nominatives qu'il appartient à l'institut d'agréger cinq ans après leur réception, à un niveau géographique de nature à éviter toute identification de personnes.

VIII. — Un décret authentifie chaque année les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

IX. — Les informations relatives à la localisation des immeubles, nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement, sont librement échangées entre l'Institut national de la statistique et des études économiques, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

X. — Le premier décret authentifiant les chiffres de population en application du VIII sera publié à la fin de la première période de cinq ans mentionnée au VI.

Art. 157. — I. — Jusqu'à la publication du décret mentionné au X de l'article 156, la population des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives est celle qui a été authentifiée par décret à l'issue du dernier recensement général de la population effectué en métropole, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, modifiée, le cas échéant, par des recensements complémentaires.

À compter de la publication du même décret, les références au recensement général de la population et au recensement complémentaire sont remplacées par des références au recensement de la population dans toutes les dispositions législatives alors en vigueur.

II. — Par dérogation aux dispositions de l'article 156 et du I du présent article, il est procédé, tous les cinq ans, à des recensements généraux de la population en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte et dans les îles Wallis et Futuna. Les opérations de recensement y sont, le cas échéant, organisées avec l'institut de statistiques compétent. Après chacun de ces recensements généraux, un décret authentifie les chiffres

des populations de ces territoires, de leurs circonscriptions administratives et de leurs collectivités territoriales.

Ces dispositions s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française dans le respect des compétences définies par les lois organiques fixant leur statut.

Dans les îles Wallis et Futuna, les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les services de l'administrateur supérieur, qui perçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte, lorsque l'activité exercée par un agent recenseur présente un caractère accessoire, les interdictions relatives au cumul d'emplois public et privé prévues par la réglementation du travail en vigueur ne sont pas applicables.

Les dispositions de la dernière phrase du dernier alinéa du V de l'article 156 s'appliquent en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte.

Art. 158. — Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent titre après avis, pour la détermination des modalités de réalisation des enquêtes par sondage, d'une commission spéciale constituée au sein du Conseil national de l'information statistique. Cette commission comprend des statisticiens, des représentants des collectivités locales et des représentants de l'État.

Décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population

TITRE I^{er} : DE LA POPULATION

Chapitre I^{er}

Dispositions applicables en métropole, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Art. 1^{er}. — L'article D. 2151-1 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. R. 2151-1.* — I. — Les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles.

« II. — Les catégories de population sont :

« 1. La population municipale ;

« 2. La population comptée à part ;

« 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes.

« III. — La population municipale d'une commune, mentionnée au 1 du II du présent article, comprend :

« 1. Les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. La résidence habituelle, au sens du présent décret, d'une personne ayant plusieurs résidences en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon est :

« *a)* Pour une personne mineure résidant ailleurs du fait de ses études, la résidence de sa famille ;

« *b)* Pour une personne résidant dans une communauté appartenant aux catégories 1 à 3 définies au VI du présent article, la communauté ;

« *c)* Pour une personne majeure résidant dans une communauté appartenant à la catégorie 4 définie au VI du présent article, la communauté ;

« *d)* Pour une personne majeure résidant du fait de ses études hors de la résidence familiale et hors communauté, son logement ;

« *e)* Pour un conjoint, concubin ou personne liée par un pacte civil de solidarité résidant pour des raisons professionnelles hors de la résidence familiale et hors communauté, sa résidence familiale ;

« *f)* Pour une personne qui ne se trouve dans aucune des situations décrites ci-dessus, la résidence dans laquelle elle réside le plus longtemps ;

« 2. Les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune ;

« 3. Les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune ;

« 4. Les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

« IV. — La population comptée à part, mentionnée au 2 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au a du 1 du III qui résident du fait de leurs études sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 2. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au b du 1 du III dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 3. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au c du 1 du III, dont la résidence familiale se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 4. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au d du 1 du III, dont la résidence de la famille se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 5. Les personnes sans domicile fixe rattachées, au sens de la loi du 3 janvier 1969 susvisée, à la commune et non recensées sur le territoire de la commune.

« V. — Une communauté est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction.

« VI. — Les catégories de communautés sont :

« 1. Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;

« 2. Les communautés religieuses ;

« 3. Les casernes, quartiers, bases ou camps militaires ou assimilés ;

« 4. Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;

« 5. Les établissements pénitentiaires ;

« 6. Les établissements sociaux de court séjour ;

« 7. Les autres communautés.

« VII. — La population totale d'un ensemble de communes est la somme des populations totales des communes qui le constituent.

« La population municipale d'un ensemble de communes est la somme des populations municipales des communes qui le constituent.

« La population d'une fraction de commune est la population municipale calculée pour cette fraction de commune. »

Art. 2. — Après l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article R. 2151-2 ainsi rédigé :

« *Art. R. 2151-2.* — Le chiffre de la population qui sert de base à l'assiette de l'impôt et à l'application du présent code est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part. »

Art. 3. — L'article D. 2151-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. R. 2151-3.* — Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection. »

Art. 4. — L'article D. 2151-3 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. R. 2151-4.* — Lorsque, par suite de l'exécution d'un programme de construction, l'évolution constatée de la population d'une commune répond à la formule suivante :

« $B + C$ à 15 % de A

« dans laquelle :

« A = population totale selon le dernier recensement ;

« B = chiffre de la population provenant d'une autre commune et occupant des logements neufs dans la commune considérée ;

« C = quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées,

« les chiffres de sa population peuvent être rectifiés par arrêté du ministre de l'intérieur pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, sa nouvelle population totale devenant $A + B$. »

Art. 5. — I. — L'article D. 2151-4 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. R. 2151-5.* — Lorsque, par suite de la mise en chantier d'un ou plusieurs programmes de construction, la population d'une commune a subi une variation répondant à la formule énoncée à l'article R. 2151-4, un arrêté du ministre de l'intérieur, pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, peut décider qu'il est ajouté à la population totale de cette commune une population fictive correspondant à quatre fois le nombre de

logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées (chiffre C de l'article R. 2151-4) pour le calcul des dotations et subventions de l'État aux collectivités locales et pour toute répartition de fonds commun. »

II. — Au premier alinéa des articles R. 2334-3 et R. 5334-9 du code général des collectivités territoriales, la référence : « D. 2151-4 » est remplacée par la référence : « R. 2151-5 ».

Art. 6. — I. — L'article D. 2151-5 du code général des collectivités territoriales devient l'article R. 2151-6 et, dans cet article, les mots : « aux articles D. 2151-3 et D. 2151-4 » sont remplacés par les mots : « aux articles R. 2151-4 et R. 2151-5 ».

II. — L'article D. 2151-6 du même code devient l'article R. 2151-7.

III. — Au *b* de l'article R. 2334-3, la référence : « D. 2151-6 » est remplacée par la référence : « R. 2151-7 ».

Art. 7. — L'article R. 2121-3 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. R 2121-3.* — Par dérogation à l'article R. 2151-3, lorsqu'il est procédé à une élection complémentaire dans une commune de moins de 3 500 habitants, notamment en application de l'article L. 258 du code électoral et de l'article L. 2122-14, le chiffre de la population à retenir est le chiffre de population authentifié avant le dernier renouvellement intégral du conseil municipal. »

Art. 8. — À l'article D. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, le mot : « totales » est supprimé.

Art. 9. — Le premier alinéa de l'article R. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'accroissement de population pris en compte en application de l'article L. 2334-2 est celui qui résulte des dispositions de l'article R. 2151-4. »

Art. 10. — À l'article D. 231-18 du code des juridictions financières, la référence : « D. 2151-1 et suivants du code général des collectivités territoriales » est remplacée par la référence : « R. 2151-2 à R. 2151-7 du code général des collectivités territoriales ».

Chapitre II

Dispositions relatives à la Polynésie française, à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna

Section 1 : Polynésie française

Art. 11. — Les articles R. 114-1 à R. 114-7 du code des communes, tels que rendus applicables en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé, sont remplacés par les articles suivants :

« *Art. R. 114-1.* — I. — Les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles.

« II. — Les catégories de population sont :

« 1. La population municipale ;

« 2. La population comptée à part ;

« 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes.

« III. — La population municipale, mentionnée au 1 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. La résidence habituelle, au sens du présent décret, d'une personne ayant plusieurs résidences en Polynésie française est :

« a) Pour une personne mineure résidant ailleurs du fait de ses études, la résidence de sa famille ;

« b) Pour une personne résidant dans une communauté appartenant aux catégories 1 à 3 définies au VI du présent article, la communauté ;

« c) Pour une personne majeure résidant dans une communauté appartenant à la catégorie 4 définie au VI du présent article, la communauté ;

« d) Pour une personne majeure résidant du fait de ses études hors de la résidence familiale et hors communauté, son logement ;

« e) Pour un conjoint ou concubin résidant pour des raisons professionnelles hors de la résidence familiale et hors communauté, sa résidence familiale ;

« f) Pour une personne qui ne se trouve dans aucune des situations décrites ci-dessus, la résidence dans laquelle elle réside le plus longtemps ;

« 2. Les personnes mineures dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des dispositions de l'alinéa 1 ;

« 3. Les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune ;

« 4. Les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune ;

« 5. Les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

« IV. — La population comptée à part, mentionnée au 2 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au a du 1 du III qui résident du fait de leurs études sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 2. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au b du 1 du III dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 3. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au c du 1 du III dont la résidence familiale se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 4. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au d du 1 du III dont la résidence de la famille se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 5. Les personnes sans domicile fixe rattachées, au sens de la loi du 3 janvier 1969 susvisée, à la commune et non recensées sur le territoire de la commune ;

« 6. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des alinéas précédents.

« V. — Une communauté est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction.

« VI. — Les catégories de communautés sont :

« 1. Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;

« 2. Les communautés religieuses ;

« 3. Les casernes, quartiers, bases, camps militaires ou assimilés ;

« 4. Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;

« 5. Les établissements pénitentiaires ;

« 6. Les établissements sociaux de court séjour ;

« 7. Les autres communautés.

« VII. — La population totale d'un ensemble de communes est la somme des populations totales des communes qui le constituent.

« La population municipale d'un ensemble de communes est la somme des populations municipales des communes qui le constituent.

« La population d'une fraction de commune est la population municipale calculée pour cette fraction de commune.

« *Art. R. 114-2.* — Le chiffre de la population qui sert de base à l'assiette de l'impôt et, le cas échéant, à l'application des dispositions du code des communes rendues

applicables en Polynésie française par l'ordonnance du 29 décembre 1977 susvisée est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part.

« *Art. R. 114-3.* — Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale, notamment dans les cas prévus par l'article R. 121-2 du code des communes rendu applicable en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé, est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection.

« *Art. R. 114-4.* — Lorsque, par suite de l'exécution d'un programme de construction, l'évolution constatée de la population d'une commune en Polynésie française répond à la formule suivante :

« $B + C$ à 15 % de A

« dans laquelle :

« A = population totale selon le dernier recensement ;

« B = chiffre de la population provenant d'une autre commune et occupant des logements neufs dans la commune considérée ;

« C = quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées,

« les chiffres de sa population peuvent être rectifiés par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, sa nouvelle population totale devenant $A + B$.

« *Art. R. 114-5.* — Lorsque, par suite de la mise en chantier d'un ou plusieurs programmes de construction, la population d'une commune en Polynésie française a subi une variation répondant à la formule énoncée à l'article R. 114-4, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer, pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, peut décider qu'il est ajouté à la population totale de cette commune une population fictive correspondant à quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées (chiffre C de l'article R. 114-4) pour le calcul des dotations et subventions de l'État aux collectivités locales et pour toute répartition de fonds commun. »

Section 2 : Mayotte

Art. 12. — Les articles R. 114-1 à R. 114-7 du code des communes applicable à Mayotte sont remplacés par les articles suivants :

« *Art. R. 114-1.* — I. — Les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles.

« II. — Les catégories de population sont :

« 1. La population municipale ;

« 2. La population comptée à part ;

« 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes.

« III. — La population municipale, mentionnée au 1 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. La résidence habituelle, au sens du présent décret, d'une personne ayant plusieurs résidences à Mayotte est :

« a) Pour une personne mineure résidant ailleurs du fait de ses études, la résidence de sa famille ;

« b) Pour une personne résidant dans une communauté appartenant aux catégories 1 à 3 définies au VI du présent article, la communauté ;

« c) Pour une personne majeure résidant dans une communauté appartenant à la catégorie 4 définie au VI du présent article, la communauté ;

« d) Pour une personne majeure résidant du fait de ses études hors de la résidence familiale et hors communauté, son logement ;

« e) Pour un conjoint ou concubin résidant pour des raisons professionnelles hors de la résidence familiale et hors communauté, sa résidence familiale ;

« f) Pour une personne qui ne se trouve dans aucune des situations décrites ci-dessus, la résidence dans laquelle elle réside le plus longtemps ;

« 2. Les personnes mineures dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des dispositions de l'alinéa 1 ;

« 3. Les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune ;

« 4. Les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune ;

« 5. Les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

« IV. — La population comptée à part, mentionnée au 2 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au a du 1 du III qui résident du fait de leurs études sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 2. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au b du 1 du III dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 3. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au c du 1 du III dont la résidence familiale se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 4. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au d du 1 du III dont la résidence de la famille se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 5. Les personnes sans domicile fixe rattachées, au sens de la loi du 3 janvier 1969 susvisée, à la commune et non recensées sur le territoire de la commune ;

« 6. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des alinéas précédents.

« V. — Une communauté est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction.

« VI. — Les catégories de communautés sont :

« 1. Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;

« 2. Les communautés religieuses ;

« 3. Les casernes, quartiers, bases, camps militaires ou assimilés ;

« 4. Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;

« 5. Les établissements pénitentiaires ;

« 6. Les établissements sociaux de court séjour ;

« 7. Les autres communautés.

« VII. — La population totale d'un ensemble de communes est la somme des populations totales des communes qui le constituent.

« La population municipale d'un ensemble de communes est la somme des populations municipales des communes qui le constituent.

« La population d'une fraction de commune est la population municipale calculée pour cette fraction de commune.

« *Art. R. 114-2.* — Le chiffre de la population qui sert de base à l'assiette de l'impôt et, le cas échéant, à l'application des dispositions du code général des collectivités territoriales ou du code des communes applicables à Mayotte est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part.

« *Art. R. 114-3.* — Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale, notamment dans les cas prévus par l'article R. 121-2 du présent code, est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection. »

« *Art. R. 114-4.* — Lorsque, par suite de l'exécution d'un programme de construction, l'évolution constatée de la population d'une commune à Mayotte répond à la formule suivante :

« $B + C$ à 15 % de A

dans laquelle :

« A = population totale selon le dernier recensement ;

« B = chiffre de la population provenant d'une autre commune et occupant des logements neufs dans la commune considérée ;

« C = quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées,

les chiffres de sa population peuvent être rectifiés par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, sa nouvelle population totale devenant $A + B$.

« *Art. R. 114-5.* — Lorsque, par suite de la mise en chantier d'un ou plusieurs programmes de construction, la population d'une commune à Mayotte a subi une variation répondant à la formule énoncée à l'article R. 114-4, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer, pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, peut décider qu'il est ajouté à la population totale de cette commune une population fictive correspondant à quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées (chiffre C de l'article R. 114-4) pour le calcul des dotations et subventions de l'État aux collectivités locales et pour toute répartition de fonds commun. »

Section 3 : Nouvelle-Calédonie

Art. 13. — Les articles D. 114-1 à D. 114-6 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie sont remplacés par les articles suivants :

« *Art. R. 114-1.* — I. — Les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles.

« II. — Les catégories de population sont :

« 1. La population municipale ;

« 2. La population comptée à part ;

« 3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes.

« III. — La population municipale, mentionnée au 1 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. La résidence habituelle, au sens du présent article, d'une personne ayant plusieurs résidences en Nouvelle-Calédonie est :

« a) Pour une personne mineure résidant ailleurs du fait de ses études, la résidence de sa famille ;

« b) Pour une personne résidant dans une communauté appartenant aux catégories 1 à 3 définies au VI du présent article, la communauté ;

« c) Pour une personne majeure résidant dans une communauté appartenant à la catégorie 4 définie au VI du présent article, la communauté ;

« d) Pour une personne majeure résidant du fait de ses études hors de la résidence familiale et hors communauté, son logement ;

« e) Pour un conjoint ou concubin résidant pour des raisons professionnelles hors de la résidence familiale et hors communauté, sa résidence familiale ;

« f) Pour une personne qui ne se trouve dans aucune des situations décrites ci-dessus, la résidence dans laquelle elle réside le plus longtemps.

« 2. Les personnes mineures dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des dispositions de l'alinéa 1 ;

« 3. Les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune ;

« 4. Les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune ;

« 5. Les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune.

« IV. — La population comptée à part, mentionnée au 2 du II du présent article, d'une commune comprend :

« 1. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au a du 1 du III qui résident du fait de leurs études sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 2. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au b du 1 du III dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 3. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au c du 1 du III dont la résidence familiale se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 4. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au d du 1 du III dont la résidence de la famille se trouve sur le territoire de la commune et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre commune ;

« 5. Les personnes sans domicile fixe rattachées, au sens de la loi du 3 janvier 1969 susvisée, à la commune et non recensées sur le territoire de la commune ;

« 6. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans dont la famille réside sur le territoire de la commune, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des alinéas précédents.

« De plus, les personnes se considérant comme appartenant à une tribu sont comptées au titre de la population comptée à part de la commune où est située la tribu si elles résident habituellement dans une autre commune et sont, par suite, recensées dans cette dernière.

« V. — Une communauté est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction.

« VI. — Les catégories de communautés sont :

« 1. Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;

« 2. Les communautés religieuses ;

« 3. Les casernes, quartiers, bases, camps militaires ou assimilés ;

« 4. Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;

« 5. Les établissements pénitentiaires ;

« 6. Les établissements sociaux de court séjour ;

« 7. Les autres communautés.

« VII. — La population totale d'un ensemble de communes est la somme des populations totales des communes qui le constituent.

« La population municipale d'un ensemble de communes est la somme des populations municipales des communes qui le constituent.

« La population d'une fraction de commune est la population municipale calculée pour cette fraction de commune.

« *Art. R. 114-2.* — Le chiffre de la population qui sert de base à l'assiette de l'impôt et, le cas échéant, à l'application des dispositions du présent code est celui de la population totale, obtenu par addition au chiffre de la population municipale de celui de la population comptée à part.

« *Art. R. 114-3.* — Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale, notamment dans les cas prévus par l'article R. 121-2 est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection.

« *Art. R. 114-4.* — Lorsque, par suite de l'exécution d'un programme de construction, l'évolution constatée de la population d'une commune en Nouvelle-Calédonie répond à la formule suivante :

« $B + C$ à 15 % de A

« dans laquelle :

« A = population totale selon le dernier recensement ;

« B = chiffre de la population provenant d'une autre commune et occupant des logements neufs dans la commune considérée ;

« C = quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées,

« les chiffres de sa population peuvent être rectifiés par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, sa nouvelle population totale devenant $A + B$.

« *Art. R. 114-5.* — Lorsque, par suite de la mise en chantier d'un ou plusieurs programmes de construction, la population d'une commune en Nouvelle-Calédonie a subi une variation répondant à la formule énoncée à l'article R. 114-4, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'outre-mer, pris sur la proposition du ministre chargé de l'économie, peut décider qu'il est ajouté à la population totale de cette commune une population fictive correspondant à quatre fois le nombre de logements en chantier, c'est-à-dire situés dans un immeuble dont les fondations ont commencé à être coulées (chiffre C de l'article R. 114-4) pour le calcul des dotations et subventions de l'État aux collectivités locales et pour toute répartition de fonds commun. »

Section 4 : Wallis et Futuna

Art. 14. — I. — A Wallis et Futuna, les personnes prises en compte dans les catégories de population définies ci-dessous sont les personnes résidant dans les logements d'une circonscription, celles résidant dans les communautés telles que définies aux V et VI du présent article, les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles.

II. — Les catégories de population sont :

1. La population municipale ;

2. La population comptée à part ;

3. La population totale, qui est la somme des deux précédentes.

III. — La population municipale, mentionnée au 1 du II du présent article, d'une circonscription comprend :

1. Les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la circonscription. La résidence habituelle, au sens du présent décret, d'une personne ayant plusieurs résidences dans les îles Wallis et Futuna est :

a) Pour une personne mineure résidant ailleurs du fait de ses études, la résidence de sa famille ;

b) Pour une personne résidant dans une communauté appartenant aux catégories 1 à 3 définies au VI du présent article, la communauté ;

c) Pour une personne majeure résidant dans une communauté appartenant à la catégorie 4 définie au VI du présent article, la communauté ;

d) Pour une personne majeure résidant du fait de ses études hors de la résidence familiale et hors communauté, son logement ;

e) Pour un conjoint ou concubin résidant pour des raisons professionnelles hors de la résidence familiale et hors communauté, sa résidence familiale ;

f) Pour une personne qui ne se trouve dans aucune des situations décrites ci-dessus, la résidence dans laquelle elle réside le plus longtemps ;

2. Les personnes mineures dont la famille réside sur le territoire de la circonscription, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des dispositions de l'alinéa 1 ;

3. Les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires dont le siège est situé sur le territoire de la commune ;

4. Les personnes sans abri recensées sur le territoire de la circonscription ;

5. Les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la circonscription.

IV. — La population comptée à part, mentionnée au 2 du II du présent article, d'une circonscription comprend :

1. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au a du 1 du III qui résident du fait de leurs études sur le territoire de la circonscription et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre circonscription ;

2. Les personnes se trouvant dans la situation décrite au b du 1 du III dont la résidence familiale est située sur le territoire de la circonscription et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre circonscription ;

3. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au c du 1 du III dont la résidence familiale se trouve sur le territoire de la circonscription et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre circonscription ;

4. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans qui se trouvent dans la situation décrite au d du 1 du III dont la résidence de la famille se trouve sur le territoire de la circonscription et qui ont leur résidence habituelle située dans une autre circonscription ;

5. Les personnes sans domicile fixe rattachées, au sens de la loi du 3 janvier 1969 susvisée, à la circonscription et non recensées sur le territoire de la circonscription ;

6. Les personnes majeures âgées de moins de vingt-cinq ans dont la famille réside sur le territoire de la circonscription, qui résident ailleurs en France du fait de leurs études et qui ne relèvent pas des alinéas précédents.

V. — Une communauté est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction.

VI. — Les catégories de communautés sont :

1. Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;

2. Les communautés religieuses ;

3. Les casernes, quartiers, bases, camps militaires ou assimilés ;

4. Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;

5. Les établissements pénitentiaires ;

6. Les établissements sociaux de court séjour ;

7. Les autres communautés.

VII. — La population totale d'un ensemble de circonscriptions est la somme des populations totales des circonscriptions qui le constituent.

La population municipale d'un ensemble de circonscriptions est la somme des populations municipales des circonscriptions qui le constituent.

La population d'une fraction de circonscription est la population municipale calculée pour cette fraction de circonscription.

Art. 15. — Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale à Wallis et Futuna est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection.

Section 5 : Autres dispositions

Art. 16. — L'article R. 121-2 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, et tel que rendu applicable en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé, est ainsi rédigé :

« *Art. R. 121-2.* — Par dérogation à l'article R. 114-2 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte, lorsqu'il est procédé à une élection complémentaire dans une commune de moins de 3 500 habitants, le chiffre de

la population à retenir est le chiffre de population authentifié avant le dernier renouvellement intégral du conseil municipal. »

Art. 17. — L'article R. 112-5 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, et tel que rendu applicable en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé, est ainsi rédigé :

« *Art. R. 112-5.* — Pour l'application des dispositions de l'article R. 112-4, les chiffres de population à prendre en considération sont ceux qui résultent des populations municipales des communes concernées, tels qu'ils ressortent du dernier recensement général de la population, éventuellement rectifié par un recensement complémentaire homologué conformément aux dispositions en vigueur. »

Art. 18. — À l'article R. 562-52 du code des juridictions financières, la référence « D. 2151-1 et suivants du code général des collectivités territoriales » est remplacée par la référence « R. 2151-2 à R. 2151-7 du code général des collectivités territoriales ».

Art. 19. — Un décret fixe les dates et les conditions dans lesquelles sont organisés les recensements quinquennaux prévus à l'article 157 de la loi du 27 février 2002 susvisée.

Conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, sont autorisés à l'occasion des recensements généraux :

1. En Nouvelle-Calédonie, la collecte et le traitement de données nominatives susceptibles de faire apparaître l'origine ethnique des personnes ;

2. À Mayotte, la collecte et le traitement de données nominatives relatives au statut civil des personnes et à la polygamie.

TITRE II : DES ENQUÊTES DE RECENSEMENT

Chapitre I^{er}

Dispositions communes

Art. 20. — La population prise en compte pour l'application du seuil mentionné au VI de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 susvisée est la population municipale telle que définie dans l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, jusqu'à la première publication du décret mentionné au VIII de l'article 156 de la même loi, la population à prendre en compte est la population sans doubles comptes issue des résultats du recensement général de la population de 1999.

Art. 21. — Les enquêtes de recensement concernent les logements, à l'exception des logements de fonction dans les communautés. Elles portent aussi sur les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles terrestres, présentes sur le territoire de la commune à la date de début de la collecte telle que fixée par l'arrêté mentionné à l'article 24.

La collecte des informations dans les communautés telles que définies par l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales et auprès des marinières et des personnes vivant sur les bateaux de ces derniers est effectuée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Art. 22. — Le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale lorsque l'organe délibérant de ce dernier l'a chargé de procéder aux enquêtes de recensement, désigne par arrêté les personnes concourant à la préparation et à la réalisation desdites enquêtes. Lorsque l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'opérations de recensement n'a pas investi le président de la charge de procéder auxdites enquêtes, l'organe délibérant désigne, par délibération, les personnes concourant à la préparation et à la réalisation de ces enquêtes.

Les agents recenseurs sont munis d'une carte signée par le maire ou, le cas échéant, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Le modèle de cette carte est fixé par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie.

Art. 23. — Les personnes concourant à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement participent, préalablement à celles-ci, à une formation portant sur les conditions d'exécution de ces enquêtes.

Un arrêté du ministre chargé de l'économie définit l'organisation et les modalités de cette formation, ainsi que son contenu, notamment en ce qui concerne les définitions et les caractéristiques des unités statistiques à recenser, les procédures d'enquêtes et la déontologie statistique.

Le maire ou, le cas échéant, le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale atteste, à l'issue de la formation, que chacune des personnes concernées a participé à cette formation.

Art. 24. — I. — Un arrêté du ministre chargé de l'économie fixe chaque année l'échéancier de la préparation et de la réalisation des enquêtes de recensement. Cet échéancier comporte :

1. La date limite de transmission par l'Institut national de la statistique et des études économiques aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 27 de l'ensemble des adresses de la commune et la date limite de transmission à l'Institut national de la statistique et des études économiques des remarques que cet ensemble appelle de la part des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ;

2. La date limite de l'envoi à l'Institut national de la statistique et des études économiques des informations recueillies par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 27 lors des opérations préparatoires de la collecte et concernant la liste d'adresses mentionnée au 2 de ce même article ;

3. La date limite de transmission à l'Institut national de la statistique et des études économiques par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 28 du découpage du territoire de la commune en zones de collecte ;

4. Les dates de début et de fin de la collecte des informations recueillies lors des enquêtes de recensement.

II. — Cet arrêté détermine également :

1. La nature des informations échangées entre l'Institut national de la statistique et des études économiques et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à l'occasion de la collecte de l'information et les modalités et la fréquence de leur transmission ;

2. Les modalités d'envoi par l'Institut national de la statistique et des études économiques des adresses auxquelles ont lieu les enquêtes de recensement dans les communes mentionnées à l'article 27 ;

3. Les caractéristiques que doivent respecter les zones de collecte dans les communes mentionnées à l'article 28 et l'utilisation de leur identifiant dans la numérotation des questionnaires retournés à l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

4. Les informations échangées lors des opérations préparatoires de la collecte et concernant les adresses mentionnées au 2 de l'article 27.

III. — Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale communiquent à l'Institut national de la statistique et des études économiques, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle.

Art. 25. — En cas de retour direct à l'Institut national de la statistique et des études économiques de questionnaires remplis avant la date de fin de collecte telle que définie dans l'échéancier mentionné à l'article 24, l'Institut informe sans délai le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale des éléments de localisation des logements concernés et du nombre de questionnaires reçus pour chacun d'eux.

Art. 26. — Les informations de localisation mentionnées au IX de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 susvisée sont les suivantes :

1. En ce qui concerne les immeubles bâtis, les coordonnées géographiques, le type et le nom de la voie, le numéro dans la voie, un complément d'adresse si celui-ci est nécessaire, le type d'immeuble, la date de construction, la date d'entrée dans le répertoire d'immeubles localisés, la date de dernière modification (ou de destruction), l'aspect du bâti, le nombre de logements, le nombre d'étages, le nombre de communautés, le nombre d'établissements, le nombre d'équipements urbains ;

2. En ce qui concerne le logement, l'immeuble auquel ce logement appartient, l'étage, la position dans l'étage, le numéro de porte ou toute autre indication topographique et le nom de l'occupant principal.

Chapitre II

Les modalités des enquêtes

Art. 27. — Sous réserve des dispositions de l'article 29, les dispositions suivantes s'appliquent dans les communes dont la population, telle que définie à l'article 20, est supérieure ou égale à 10 000 habitants :

1. Il est créé une procédure d'échange d'informations entre l'Institut national de la statistique et des études économiques et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale intéressés concernant les adresses de la commune. Le calendrier de cet échange est fixé par l'arrêté du ministre chargé de l'économie mentionné à l'article 24 ;

2. Au plus tard trois semaines avant la date prévue de début de la collecte d'informations, l'Institut national de la statistique et des études économiques fait parvenir aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale concernés une liste d'adresses ainsi que des questionnaires vierges en quantité suffisante qui devront être remis, pour qu'ils les remplissent, aux occupants des logements situés aux adresses de cette liste ;

3. Les questionnaires rendus aux agents recenseurs et déposés dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont retournés à l'Institut national de la statistique et des études économiques conformément aux dispositions de l'article 34 ;

4. Les enquêtes de recensement auprès des personnes sans abri et des personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles terrestres ont lieu en même temps que les enquêtes concernant les logements, mais à un rythme quinquennal et à une date fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

Art. 28. — Sous réserve des dispositions de l'article 29, les dispositions suivantes s'appliquent dans les communes dont la population, telle que définie à l'article 20, est inférieure à 10 000 habitants :

1. Le territoire de la commune est découpé en zones de collecte selon les modalités déterminées par l'arrêté du ministre chargé de l'économie mentionné au II de l'article 24 ;

2. Au plus tard trois semaines avant la date prévue de début de la collecte d'informations, l'Institut national de la statistique et des études économiques fait parvenir aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale concernés des questionnaires vierges en quantité suffisante qui devront être remis, pour qu'ils les remplissent, aux occupants des logements de la commune ;

3. Les questionnaires rendus aux agents recenseurs et déposés dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont retournés à l'Institut national de la statistique et des études économiques conformément aux dispositions de l'article 34 ;

4. Les enquêtes de recensement auprès des personnes sans abri et des personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles terrestres ont lieu en même temps que les enquêtes concernant les logements.

Art. 29. — Si le chiffre de la population d'une commune telle que définie à l'article 20 est initialement inférieur à 10 000 habitants puis vient à égaler ou excéder ce seuil pendant deux années consécutives, les dispositions de l'article 27 s'appliquent à cette commune dans un délai maximum de trois ans suivant ce constat.

Si le chiffre de la population d'une commune telle que définie à l'article 20 est initialement supérieur ou égal à 10 000 habitants puis vient à se trouver inférieur à ce seuil durant deux années consécutives, les dispositions de l'article 28 s'appliquent à cette commune dans un délai maximum de cinq ans suivant ce constat.

Les chiffres de population mentionnés dans les deux alinéas précédents sont les chiffres publiés dans le décret mentionné au VIII de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 susvisée.

Chapitre III **Dispositions financières**

Art. 30. — I. — La dotation forfaitaire de recensement prévue au III de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 susvisée est versée chaque année aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale concernés par les enquêtes de recensement.

II. — Pour les dispositions du présent article, le chiffre de la population à prendre en compte est le chiffre de la population mentionnée à l'article 20 dont est retiré le chiffre de la population vivant dans les communautés définies à l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales.

III. — Pour les communes relevant de l'article 28, la dotation forfaitaire de recensement est calculée en fonction d'une part de la population mentionnée au II du présent article à raison de 1,62 EUR par habitant et d'autre part du nombre de logements tel qu'il résulte du dernier dénombrement connu à raison de 0,98 EUR par logement.

IV. — Pour les communes relevant de l'article 27, un décret, pour tenir compte des modalités des enquêtes, fixe la valeur du coefficient à appliquer à la population mentionnée au II du présent article et au nombre de logements tel qu'il résulte du dernier dénombrement connu. Après application de ce coefficient, la dotation forfaitaire de recensement est calculée en fonction d'une part de la population à raison de 1,62 EUR par habitant et d'autre part du nombre de logements à raison de 0,98 EUR par logement.

V. — En ce qui concerne les communes des départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les montants cités dans le paragraphe III sont respectivement portés à 1,94 EUR et 1,17 EUR.

En ce qui concerne les communes des départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les montants cités dans le paragraphe IV sont respectivement portés à 1,94 EUR et 1,17 EUR.

VI. — La dotation forfaitaire de recensement pour une commune concernée par les enquêtes de recensement est toujours supérieure ou égale à 120 EUR.

VII. — Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a reçu des communes qui le composent compétence pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement, sa dotation forfaitaire de recensement est la somme des dotations forfaitaires de recensement calculées pour chacune de ces communes.

VIII. — Les montants mentionnés au présent article sont réévalués chaque année en fonction de l'évolution de la valeur du point indiciaire de la fonction publique.

Chapitre IV **Dispositions diverses**

Art. 31. — L'article D. 2112-1 du code général des collectivités territoriales est complété par l'alinéa suivant :

« Lorsque les modifications mentionnées au premier alinéa du présent article induisent des variations des chiffres de la population d'une ou plusieurs communes, un arrêté

du ministre de l'intérieur constate les nouveaux chiffres de population pour chacune des communes concernées. »

TITRE III : DU TRAITEMENT « RECENSEMENT DE LA POPULATION »

Chapitre I^{er} Dispositions générales

Art. 32. — Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et l'Institut national de la statistique et des études économiques assurent la confidentialité et la sécurité des réponses collectées.

Toutes les personnes concourant aux enquêtes de recensement et aux enquêtes associées au sens de l'article 37 sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les sanctions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Les questionnaires et les formulaires spécifiques définis à l'article 38, inutilisés au terme de la période de collecte telle que définie dans l'échéancier mentionné à l'article 24, sont détruits. Le maire ou, le cas échéant, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou son président dresse un procès-verbal de destruction qu'il adresse à l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Art. 33. — Il est créé un traitement « Recensement de la population » qui concerne les informations nominatives sur lesquelles portent les collectes d'informations mentionnées à l'article 21. Ce traitement comporte cinq phases :

1. Collecte des informations ;
2. Contrôle de l'exhaustivité des enquêtes ;
3. Contrôle de la cohérence des réponses aux enquêtes ;
4. Saisie et exploitation des données collectées ;
5. Diffusion des informations issues des données collectées.

En ce qui concerne les enquêtes de recensement, les deux premières phases sont mises en œuvre concurremment par l'Institut national de la statistique et des études économiques et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale concernés. Un arrêté du ministre chargé de l'économie autorise, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la mise en œuvre par l'Institut national de la statistique et des études économiques de ces phases pour les autres collectes d'informations.

Un arrêté du ministre chargé de l'économie autorise, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la mise en œuvre par l'Institut national de la statistique et des études économiques des trois dernières phases.

Art. 34. — Les questionnaires et formulaires spécifiques utilisés pendant la collecte des informations énumérées au I, au II et au III de l'article 38 et détenus par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sont transmis à l'Institut national de la statistique et des études économiques au plus tard dix jours ouvrables après la fin de la collecte, telle que définie dans l'échéancier mentionné à l'article 24.

Un arrêté du ministre chargé de l'économie, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe la durée de conservation des données détenues par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Art. 35. — Seuls les personnels des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale désignés par le maire ou, le cas échéant, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou son président dans les conditions définies à l'article 22, les agents de l'Institut national de la statistique et des études économiques et les personnels concernés des entreprises auxquelles l'Institut national de la statistique et des études économiques confie des traitements ont accès aux données collectées lors des enquêtes de recensement définies à l'article 21 et des enquêtes de contrôle d'exhaustivité définies à l'article 39.

Art. 36. — Le droit d'accès et de rectification aux données les concernant offert, en vertu de l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, aux personnes interrogées s'exerce auprès des directions régionales de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la Réunion, auprès de la direction interrégionale Antilles-Guyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane et auprès de la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le droit d'opposition prévu au deuxième alinéa de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ne s'applique pas au présent traitement.

Chapitre II

La phase de collecte des informations

Art. 37. — Lors des enquêtes de recensement, seuls sont distribués aux personnes enquêtées les documents nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes désignées par un arrêté du ministre chargé de l'économie, sur proposition du Conseil national de l'information statistique.

Art. 38. — I. — Les informations individuelles utilisées durant la phase de collecte sont :

1. Des données de localisation des immeubles ;
2. Des données portant sur les personnes physiques et concernant le nom et les prénoms, la date et le lieu de naissance, le sexe, la nationalité, la situation familiale, le niveau et la nature de la formation, les études, les activités professionnelles, le lieu de résidence, le lieu d'étude ou de travail, la résidence antérieure, les moyens de transport, les conditions de logement et l'équipement en véhicules automobiles. Le nom et le prénom ne sont pas enregistrés dans le fichier de saisie informatique utilisé pour les besoins du recensement ;
3. Des données portant sur les logements et concernant les caractéristiques de confort et d'occupation ;
4. Des données portant sur les immeubles bâtis et concernant leur année de construction et leurs caractéristiques d'équipement.

II. — En cas d'absence de logement à une adresse à recenser ou d'impossibilité de joindre les occupants d'un logement à recenser, il est établi par l'agent recenseur un

formulaire spécifique destiné à l'Institut national de la statistique et des études économiques. Ce formulaire comporte la localisation précise et la catégorie du logement, la raison de l'impossibilité de la collecte et le nombre de personnes supposées y résider, ainsi que le nom de l'occupant principal.

III. — Afin de suivre l'avancement de la collecte, l'Institut national de la statistique et des études économiques, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale concernés peuvent utiliser, pour chaque logement de chaque adresse à recenser, les informations suivantes : localisation précise et identification du logement, état d'avancement de la collecte pour ce logement, nom et identification de l'agent recenseur chargé de la collecte, catégorie du logement, nombre de questionnaires distribués, nombre de questionnaires recueillis, date de distribution, date de recueil des questionnaires et dates des différents passages.

L'Institut national de la statistique et des études économiques, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné sont seuls destinataires de ces informations.

IV. — La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut utiliser les informations mentionnées au III du présent article pour calculer les éléments de rémunération des agents recenseurs. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné est seul destinataire de ces informations.

Chapitre III **La phase de contrôle d'exhaustivité**

Art. 39. — Un contrôle d'exhaustivité de la collecte peut être opéré par l'Institut national de la statistique et des études économiques, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au moyen d'enquêtes portant sur les logements mentionnés aux articles 27 et 28. Les informations suivantes peuvent être utilisées : localisation précise et catégorie du logement, nombre de logements par adresse et nombre de personnes par logement.

Ce contrôle peut aussi être opéré à l'aide des informations énumérées à l'alinéa précédent, transmises par l'administration fiscale et figurant dans le fichier de la taxe d'habitation en utilisant les informations mentionnées à l'alinéa précédent.

À l'exception des données mentionnées au 1 de l'article 26, les données nominatives concernées par cette phase et détenues par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent être utilisées à d'autres fins, sauf dans le cadre de traitements mis en œuvre en application de l'article 15 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée. Elles sont détruites au plus tard dix jours ouvrables après la date de fin de la collecte, telle que définie dans l'échéancier mentionné à l'article 24.

TITRE IV : DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 40. — Les dispositions des articles R. 2151-2 à R. 2151-7 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue du présent décret peuvent être modifiées par décret.

Les dispositions des articles R. 114-2 à R. 114-5 du code des communes, tel que rendu applicable en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé, les dispositions des articles R. 114-2 à R. 114-5 du code des communes applicable à Mayotte, les dispositions des articles R. 114-2 à R. 114-5 du code des communes applicable à la Nouvelle-Calédonie et les dispositions de l'article 15 du présent décret peuvent être modifiées par décret.

Art. 41. — Les dispositions des I, II, III et IV de l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue du présent décret sont applicables à compter de la publication du premier décret d'authentification mentionné au VIII de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 susvisée.

Les dispositions des articles R. 114-1 du code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie, celles de l'article R. 114-1 du code des communes applicable à Mayotte, celles de l'article R. 114-1 du code des communes tel que rendu applicable en Polynésie française par le décret du 13 novembre 1980 susvisé dans leur rédaction issue du présent décret et celles de l'article 14 du présent décret sont applicables à compter du deuxième recensement général de la population suivant la promulgation de la loi du 27 février 2002 susvisée.

Art. 42. — Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre de l'outre-mer, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministre délégué aux libertés locales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Arrêté du 19 juillet 2000 portant création d'un traitement automatisé d'informations individuelles relatif à la constitution et à la mise à jour par l'INSEE du Répertoire d'immeubles localisés (RIL)

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la convention du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés de données à caractère personnel, approuvée par la loi n° 82-890 du 19 octobre 1982 ;

Vu la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu le décret n° 73-314 du 14 mars 1973 modifié portant création d'un système national d'identification et d'un répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) ;

Vu l'arrêté du 22 mai 1998 portant création d'un traitement automatisé réalisé à l'occasion de la collecte et de la diffusion des résultats du recensement général de la population de 1999 ;

Vu l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 4 juillet 2000 portant le numéro 00-039,

Arrête :

Art. 1^{er}. — Il est créé à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) un traitement automatisé d'informations individuelles nommé « Répertoire d'immeubles localisés (RIL) ».

L'objet du traitement est de constituer et de mettre à jour un répertoire d'immeubles comprenant l'adresse et la localisation géographique permettant notamment d'améliorer et de préciser le système d'information géographique central de l'INSEE.

Art. 2. — 1. La constitution initiale du répertoire est effectuée à partir d'informations issues du recensement général de la population de 1999.

2. La mise à jour du répertoire est effectuée à partir des fichiers de permis de construire et de démolir, du répertoire des entreprises et de leurs établissements (SIRENE) et d'enquêtes ou de fichiers administratifs comportant une adresse détenus par l'INSEE au titre des dispositions de la loi du 7 juin 1951 susvisée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

Art. 3. — Les informations traitées sont les suivantes :

— s'agissant de l'adresse : l'identification de la commune, les coordonnées géographiques, le type, le nom et le code RIVOLI de la voie, le numéro dans la voie, le suffixe et le complément d'adresse du numéro, l'adresse de l'accès principal lié à un accès

secondaire, l'habitabilité de l'adresse, l'existence d'habitations à cette adresse, le nombre d'établissements d'activités à cette adresse, le nombre de communautés à cette adresse, le nombre d'équipements urbains à cette adresse, l'identifiant de gestion INSEE, la source de création de l'adresse, le code IRIS 2000 auquel appartient l'adresse, la date d'entrée ou de dernière modification, le statut de l'adresse par rapport à l'année précédente ;

— s'agissant des adresses contenant des habitations : le type d'habitat, sa date de construction, la date d'entrée dans le RIL, le nombre de logements, le nombre de niveaux ;

— s'agissant des adresses contenant un équipement urbain : son type d'équipement urbain.

Art. 4. — L'INSEE est seul destinataire des informations traitées. Toutefois, les informations relatives à la localisation des immeubles nécessaires à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement sont librement échangées entre l'INSEE, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés.

Art. 5.— Le droit d'accès et de rectification prévu par l'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée s'exerce auprès de l'INSEE.

Art. 6.— Le droit d'opposition prévu par l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée ne s'applique pas à ce traitement.

Art. 7.— Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE 2 : Bulletins de recensement (logement et individuel) utilisés lors de la campagne de recensement de 2008



Recensement de la population - 2008

Feuille de logement



▣ Votre réponse est importante

Les enquêtes de recensement de la population sont maintenant réalisées chaque année auprès d'une partie de la population. **Cette année, vous êtes concerné(e).** Les acteurs de la vie économique et sociale vont désormais disposer tous les ans d'une information récente sur la population et les logements. Parce que mieux connaître les évolutions de la société française est utile à tous, **votre participation est essentielle.** Merci.

Comment remplir les questionnaires ?

Commencez par ce document. Puis remplissez un bulletin individuel pour chacun des habitants permanents du logement.

Pour faciliter la lecture automatique des questionnaires, **merci d'écrire au stylo à bille noir ou bleu.** N'utilisez pas de crayon à papier, ni de blanc correcteur.

Pour répondre aux questions :

- cochez la case qui convient X
- notez un chiffre par case
- ou
- écrivez très lisiblement

Ne rayez pas les autres cases, même si vous n'êtes pas concerné(e) par la question.

Ne pliez pas les questionnaires.

Vos réponses sont confidentielles

Vos réponses sont confidentielles. Elles sont destinées à l'élaboration de statistiques ne comportant ni le nom ni l'adresse. Ces dernières informations sont néanmoins nécessaires pour vérifier que les logements et les personnes sont comptés une fois et une seule, et pour assurer la qualité des statistiques produites.

Cadre à remplir par l'agent recenseur

Identifiant

| | | | | | | | | | | | |
|------------------|--|--|--|---------|--|--|--|--------|--|--------|--|
| commune | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| dépt | | | | commune | | | | CIL | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| IRIS ou district | | | | FIL | | | | rang A | | rang L | |

Catégorie du logement

- 1 Résidence principale
- 2 Logement occasionnel
- 3 Résidence secondaire
- 4 Logement vacant

Type de construction

Bâtiment d'habitation d'un seul logement

- 1 isolé
- 2 jumelé, en bande ou groupé de toute autre façon
- 3 Bâtiment d'habitation de 2 logements ou plus
- 4 Bâtiment à usage autre que d'habitation (communauté, usine, gare, stade, immeuble de bureaux, etc.)
- 5 Construction provisoire, mobile home
- 6 Caravane, habitation mobile

Nombre de bulletins individuels collectés :

Imprimé n° 1

Commencez ici

Localisation du logement

N° et voie (ou lieu-dit)

Complément d'adresse (résidence, bâtiment...)

Commune

Escalier Étage Position par rapport à l'escalier ou n°

Nom de l'occupant principal

Continuez pages 2, 3 et 4 →

Vu l'avis favorable du Conseil national de l'information statistique, et en application de la loi n° 517 du 7 juin 1951 modifiée, cette enquête, recensement d'intérêt général, est obligatoire. Les réponses sont protégées par le secret statistique et destinées à l'élaboration de statistiques sur la population et les logements.
Visa n° 200404017EC du ministre chargé de l'Économie, valable de 2004 à 2008.
En application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, l'enquête de recensement est placée sous la responsabilité de l'Insee et des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.
La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, modifiée garantit aux personnes enquêtées un droit d'accès et de rectification pour les données les concernant. Ce droit peut être exercé auprès des directions régionales de l'Insee.

Personnes vivant habituellement dans le logement

Inscrivez soit en liste A, soit en liste B, soit en liste C chaque personne qui vit habituellement dans ce logement. N'oubliez pas de vous inscrire !

Puis, remplissez un bulletin individuel pour chaque personne inscrite ou dénombrée en liste A. Ne remplissez aucun bulletin individuel pour les personnes inscrites en liste B ou en liste C.

N'inscrivez pas les personnes de passage dans ce logement lors du recensement et qui vivent habituellement ailleurs (par exemple : personnes en visite ou en vacances).

Liste A Habitants permanents du logement

Remplissez un bulletin individuel pour chacun

| NOM <small>(exemple : DUPAS, épouse MAURIN)</small> | Prénom | Lien de parenté ou relation <small>(avec la personne inscrite sur la première ligne (exemple : mère, père, sous-loucheur, etc.)</small> |
|--|--------|--|
| 1 | | |
| 2 | | |
| 3 | | |
| 4 | | |
| 5 | | |
| 6 | | |
| 7 | | |
| 8 | | |

S'il y a plus de 8 personnes, indiquez le nombre de personnes supplémentaires et remplissez un bulletin individuel pour chacune.

Inscrivez en liste A :

- les personnes qui vivent dans ce logement le plus grande partie de l'année, y compris :
 - les personnes temporairement absentes (vacances, voyage d'affaires, hospitalisation de moins d'un mois, etc.) ;
 - les parents, même s'ils sont encore à la maternité ;
 - les sous-loucheurs et collocationnaires occupant une partie du logement.

Inscrivez également en liste A :

- les enfants mineurs logés ailleurs pour leurs études et dont ce logement est la résidence familiale ;
- les conjoints qui ont un autre domicile pour des raisons professionnelles et qui reviennent vivre dans ce logement pour les vacances ;
- les personnes qui habitent dans ce logement pour leurs études ;
- les personnes qui sont présentes dans ce logement et qui n'ont pas de résidence habituelle ailleurs ;
- les employés de maison, salariés et jeunes filles au pair qui habitent dans ce logement.

N'inscrivez pas les personnes à lister en liste B ou en liste C.

Exemple

M. et Mme Maurin habitent Saint-Malo. Ils ont trois enfants :
 - Christophe est présent toute l'année dans le logement ;
 - Grégoire, 16 ans, est interne dans un lycée à Rennes ;
 - Julie, 21 ans, est étudiante à Paris où elle loue une chambre - elle revient tous les week-ends chez ses parents.
 Mme Maurin héberge son neveu de 15 ans, Thomas Galard, dont les parents habitent Dax et qui fait ses études à Saint-Malo.
 Jean Dupas, père de Mme Maurin, fait un séjour de quatre mois chez sa fille, il vit le reste de l'année dans le Jura.

Liste A : Habitants permanents du logement

| | |
|--------------------------------|--------|
| MAURIN Michel | Epouse |
| DUPAS, épouse MAURIN Françoise | Fils |
| MAURIN Christophe | Fils |
| MAURIN Grégoire | Fils |

→ quatre bulletins individuels.

Liste B : Enfants majeurs logés ailleurs pour leurs études

| | | | | | |
|--------------|-------|------|---------------|-----------------------|----|
| MAURIN Julie | Fille | 1987 | 3, rue Cauchy | Paris 15 ^e | 75 |
|--------------|-------|------|---------------|-----------------------|----|

→ aucun bulletin individuel.

Liste C : Autres habitants du logement

| | | |
|------------------|-----------|------|
| C1 GALARD Thomas | Neveu | 1993 |
| C2 DUPAS Jean | Béni-père | 1931 |

→ aucun bulletin individuel.

Liste B Enfants majeurs logés ailleurs pour leurs études

Ne remplissez pas de bulletin individuel

Inscrivez en liste B :

- les enfants majeurs logés ailleurs pour leurs études (à l'étranger ou en ville, logement indépendant, résidence universitaire, internat, etc.) et qui reviennent vivre dans ce logement pour les vacances ou les week-ends par exemple.

| NOM | Prénom | Lien de parenté ou relation <small>(avec la personne inscrite sur la première ligne de la liste A)</small> | Année de naissance |
|-----|--------|---|--------------------|
| 1 | | | |
| 2 | | | |
| 3 | | | |

où habite cette personne pour ses études

| Adresse | Commune (et arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille) | dépt | nr COM |
|---------|---|------|--------|
| 1 | | | |
| 2 | | | |
| 3 | | | |

et remplissez un bulletin individuel pour chacune.

Inscrivez en liste C1 :

- les enfants mineurs qui habitent dans ce logement pour leurs études et dont les parents résident dans une autre commune en France.

Liste C Autres habitants du logement

Ne remplissez pas de bulletin individuel

Inscrivez en liste C1 :

- les enfants mineurs qui habitent dans ce logement pour leurs études et dont les parents résident dans une autre commune en France.

Inscrivez en liste C2 :

- les enfants à la garde d'un autre parent (en cas de garde conjointe, résident la plupart du temps avec l'autre parent) ;
- les conjoints qui habitent dans ce logement pour des raisons professionnelles et retournent en fin de semaine dans leur logement familial ;
- les personnes dont ce logement est leur seule résidence dans une commune ou un département (personne de passage ou hébergement temporaire, hospitalisation pour soins, etc.) ;
- les personnes qui habitent dans ce logement au moment du recensement mais qui résident la plus grande partie de l'année dans un autre logement.

| NOM | Prénom | Lien de parenté ou relation <small>(avec la personne inscrite sur la première ligne de la liste A (si cette ligne est remplie))</small> | Année de naissance |
|-----|--------|--|--------------------|
| 1 | | | |
| 2 | | | |

→ C1

| NOM | Prénom | Lien de parenté ou relation <small>(avec la personne inscrite sur la première ligne de la liste A)</small> | Année de naissance |
|-----|--------|---|--------------------|
| 1 | | | |
| 2 | | | |

→ C2

Caractéristiques et confort du logement

1 Type de logement :

- Maison 1
- Appartement 2
- Logement-foyer 3
- Chambre d'hôtel 4
- Habitation de fortune 5
- Pièce indépendante (ayant sa propre entrée) ... 6

2 Quelle est l'année d'achèvement de la construction de la maison ou de l'immeuble ?

Si les différentes parties ne sont pas de la même époque, indiquez l'année d'achèvement de la partie habitée la plus importante.

- Avant 1949 1
- De 1949 à 1974 2
- De 1975 à 1981 3
- De 1982 à 1989 4
- De 1990 à 1998 5
- 1999 ou après 6

↳ Dans ce cas, précisez l'année

- Immeuble en cours de construction et habité ... 7

3 Ce logement est-il desservi par un ascenseur ?

Oui 1 Non 2

4 Combien de pièces d'habitation compte ce logement ?

*Comptez les pièces d'habitation telles que salle à manger, séjour, salon, chambre, etc., quelle que soit leur surface.
Comptez la cuisine uniquement si sa surface est supérieure à 12 m².*

Ne comptez pas les pièces telles que salle de bains, buanderie, WC, etc., ni les pièces à usage exclusivement professionnel (atelier, cabinet de médecin, etc.)

5 Quelle est la surface de ce logement ?

Tenez compte de toutes les pièces, y compris couloir, cuisine, salle de bains, WC, etc.

Ne tenez pas compte des balcons, terrasses, caves, greniers, parkings et des pièces à usage exclusivement professionnel.

- Moins de 25 m² 1
- De 25 à moins de 40 m² 2
- De 40 à moins de 70 m² 3
- De 70 à moins de 100 m² 4
- De 100 à moins de 150 m² 5
- 150 m² ou plus 6

6 Êtes-vous :

- **propriétaire** de ce logement (y compris en accession, en indivision ou jouissance du logement par usufruit) ? . 1
- **locataire** ou sous-locataire du logement, **loué vide** ? .. 2
- **locataire** ou sous-locataire du logement ou de la chambre, **loué(e) meublé(e)** ? 3
- **logé(e) gratuitement**, par exemple par des parents, des amis ou votre employeur (y compris les personnes occupant un logement qu'elles ont vendu en viager) ? 4

7 Ce logement appartient-il à un organisme d'HLM ?

Oui 1 Non 2

8 En quelle année avez-vous emménagé dans ce logement ?

Si tous les occupants actuels du logement ne sont pas arrivés en même temps, indiquez la date d'emménagement du premier arrivé. Si cette personne a toujours vécu dans le logement, reportez son année de naissance.

9 Quelles sont les installations sanitaires de ce logement ?

- **Ni baignoire, ni douche** 1
- Baignoire ou douche dans une pièce non réservée à la toilette 2
- Salle(s) de bains (avec douche ou baignoire) 3

10 Quel est le principal moyen de chauffage de ce logement ?

- Chauffage collectif (chaudière commune à plusieurs logements de l'immeuble ou réseau de chauffage urbain) 1
- Chaudière individuelle (propre au logement) 2
- Chauffage individuel « tout électrique » 3
- Poêle, cheminée, cuisinière, etc. 4

11 Quel est le combustible principal de chauffage ?

- Chauffage urbain 1
- Gaz de ville ou de réseau 2
- Fioul (mazout) 3
- Électricité 4
- Gaz en bouteille ou en citerne 5
- Autre 6

12 De combien de voitures les habitants de ce logement disposent-ils ?

Ne comptez pas les voitures ou les fourgonnettes à usage exclusivement professionnel.

- Aucune 0
- 1 1
- 2 2
- 3 ou plus 3

13 Disposez-vous d'un emplacement de stationnement réservé à votre usage personnel ?

Cet emplacement peut être un garage, un box ou une place de parking de plein air ou souterrain.

Oui 1 Non 2

N'oubliez pas de remplir un bulletin individuel pour chaque personne inscrite en liste A et de le signer.

Merci pour votre participation.



Recensement de la population - 2008

Bulletin individuel



Imprimé n° 3

Exemple : DUPAS, épouse MAURIN

Nom : _____
 Prénom : _____
 Adresse : _____

Cadre à remplir par l'agent recenseur

commune

dépt [] [] [] commune [] [] []

1 Sexe Masculin 1 Féminin 2

2 Date et lieu de naissance

Né(e) le : [] [] [] [] [] []
jour mois année

à : _____
commune (et arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)

département [] [] n° DOM [] [] pays pour l'étranger, territoire pour les TOM

Si vous êtes né(e) à l'étranger, en quelle année êtes-vous arrivé(e) en France ? [] [] [] []
année

3 Quelle est votre nationalité ?

- Française
 - Vous êtes né(e) français(e)..... 1
 - Vous êtes devenu(e) français(e) (par exemple : par naturalisation, par déclaration, à votre majorité) 2
 - ↳ Indiquez votre nationalité à la naissance : _____
- Étrangère 3
 - ↳ Indiquez votre nationalité : _____

4 Êtes-vous inscrit(e) dans un établissement d'enseignement pour l'année scolaire en cours ?
Y compris apprentissage ou études supérieures.

Oui 1 Non 2

↳ si oui, où est situé cet établissement ?

- Dans la commune où vous résidez (ou dans le même arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)..... 1
- Dans une autre commune (ou un autre arrondissement)..... 2
- ↳ Indiquez cette autre commune : _____

commune (et arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille) département [] [] n° DOM [] []

5 Où habitez-vous le 1^{er} janvier 2003 ?
Les enfants nés après cette date ne sont pas concernés.

- Dans le même logement que maintenant..... 1
- Dans un autre logement de la même commune (ou du même arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)..... 2
- Dans une autre commune (ou un autre arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)..... 3
- ↳ Indiquez cette autre commune : _____

commune (et arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)

département [] [] n° DOM [] [] pays pour l'étranger, territoire pour les TOM

6 La suite du questionnaire s'adresse aux personnes de 14 ans ou plus.

7 Vivez-vous en couple ? Oui 1 Non 2

8 Quel est votre état matrimonial légal ?

- Célibataire (jamais légalement marié(e))..... 1
- Marié(e) (ou séparé(e) mais non divorcé(e))..... 2
- Veuf, veuve..... 3
- Divorcé(e)..... 4

9 Quel(s) diplôme(s) avez-vous ?

- Vous n'avez pas été scolarisé(e)..... 01
- Aucun diplôme mais scolarité jusqu'en école primaire ou au collège..... 02
- Aucun diplôme mais scolarité au-delà du collège..... 03
- CEP (certificat d'études primaires)..... 11
- BEPC, brevet élémentaire, brevet des collèges..... 12
- CAP, brevet de compagnon..... 13
- BEP..... 14
- Baccalauréat général, brevet supérieur..... 15
- Baccalauréat technologique ou professionnel, brevet professionnel ou de technicien, BEA, BEC, BEI, BEH, capacité en droit..... 16
- Diplôme de 1^{er} cycle universitaire, BTS, DUT, diplôme des professions sociales ou de la santé, d'infirmier(ère)..... 17
- Diplôme de 2^e ou 3^e cycle universitaire (y compris médecine, pharmacie, dentaire), diplôme d'ingénieur, d'une grande école, doctorat, etc. . 18

10 Quelle est votre situation principale ?
Ne cochez qu'une seule case.

- **Emploi** (salariné ou à votre compte, y compris aide d'une personne dans son travail)
 ⇨ cochez puis passez en **17**..... 1
- **Apprentissage sous contrat ou stage rémunéré**
 ⇨ cochez puis passez en **17**..... 2
- **Études** (élève, étudiant) ou **stage non rémunéré**..... 3
- **chômage** (inscrit ou non à l'ANPE)..... 4
- **Retraite ou préretraite** (ancien salarié ou ancien indépendant)..... 5
- **Femme ou homme au foyer**..... 6
- **Autre situation**..... 7

11 Travaillez-vous actuellement ?
Si vous avez un emploi occasionnel ou de très courte durée, ou si vous êtes en apprentissage ou en stage rémunéré, cochez « Oui ». Si vous êtes en congé maladie ou de maternité, cochez « Oui ».

- Oui ⇨ cochez puis passez en **17**..... 1
- Non ⇨ cochez puis passez en **12**..... 2

Continuez page suivante et n'oubliez pas de signer →

12 Si vous ne travaillez pas actuellement, répondez aux questions **13** à **14**.

13 Avez-vous déjà travaillé ?

- Oui 1
- Non => cochez puis passez à la question **16** 2

14 Étiez-vous :

- salarié(e) ou stagiaire rémunéré ? 1
- indépendant ou à votre compte ? 2
- vous aidiez une personne dans son travail sans être rémunéré(e) 3

15 Quelle était votre profession principale ?

16 Cherchez-vous un emploi ?

- oui, depuis moins d'un an 1
- oui, depuis un an ou plus 2
- Non 3

17 La suite du questionnaire s'adresse aux personnes qui travaillent actuellement.
Si vous exercez plusieurs emplois, décrivez uniquement votre emploi principal aux questions **18** à **30**.

18 Quel est le nom de l'établissement qui vous emploie ou que vous dirigez ?
Si vous êtes **Intérimaire**, précisez le nom de l'établissement où vous faites votre mission. Si vous êtes à **votre compte**, inscrivez le nom de l'entreprise ou votre nom.

19 Quelle est l'activité de cet établissement ?
Soyez très précis (par exemple : « RÉPARATION AUTOMOBILE »). S'il s'agit d'une exploitation agricole, précisez également l'orientation des productions (vigne, élevage de volailles, etc.).

20 Quelle est l'adresse de votre lieu de travail ?
Indiquez l'endroit où vous commencez habituellement votre travail (exemple : 18, boulevard Pasteur).
Si cet endroit n'est pas fixe, notez « variable ».
Si vous travaillez à votre domicile, notez « à domicile ».
Si vous travaillez chez un particulier, notez « particulier ».

Est-ce dans la commune où vous résidez ?
(ou dans l'arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)
Oui 1 Non 2

Si non, indiquez la commune où vous travaillez :

commune (et arrondissement pour Paris, Lyon, Marseille)

département n° DOM pays pour l'étranger

21 Quel mode de transport principal utilisez-vous le plus souvent pour aller travailler ?

- Pas de transport 1
- Marche à pied 2
- Deux-roues 3
- Voiture, camion ou fourgonnette 4
- Transports en commun 5

22 Occupez-vous votre emploi :

à temps complet ? 1 à temps partiel ? 2

23 Êtes-vous :

- indépendant ou à votre compte ? 1
- chef d'entreprise salarié, PDG, gérant(e) minoritaire de SARL ? 2
- salarié(e) ? => cochez puis passez en **24** 3
- Vous aidez une personne dans son travail sans être rémunéré(e) 4

24 Si vous êtes à votre compte ou chef d'entreprise combien de salariés employez-vous ?

Aucun 0 1 à 9 1 10 ou plus 2

25 Si vous n'êtes pas salarié, quelle est votre profession ?
Soyez précis. Par exemple : « FLEURISTE » (et non « COMMERÇANT »).

26 La suite du questionnaire s'adresse aux salariés.

27 Quel est votre type de contrat ou d'emploi ?

- Emploi sans limite de durée, CDI (contrat à durée indéterminée), titulaire de la fonction publique 1
- Contrat d'apprentissage 2
- Placé par une agence d'intérim 3
- Stage rémunéré en entreprise 4
- Emploi jeune, CES, contrat de qualification ou autre emploi aidé 5
- Autre emploi à durée limitée, CDD (contrat à durée déterminée), contrat court, saisonnier, vacataire, etc. 6

28 Dans votre emploi, êtes-vous :

- manoeuvre, ouvrier spécialisé ? 1
- ouvrier qualifié ou hautement qualifié, technicien d'atelier ? 2
- technicien (non cadre) ? 3
- agent de catégorie B de la fonction publique ? ... 4
- agent de maîtrise, maîtrise administrative ou commerciale, VRP ? 5
- agent de catégorie A de la fonction publique ? ... 6
- ingénieur, cadre d'entreprise ? 7
- agent de catégorie C ou D de la fonction publique ? . 8
- employé (par exemple : de bureau, de commerce, de la restauration, de maison) ? 9

29 Quelle est votre profession principale ?
Soyez précis. Par exemple : « CAISSIÈRE » (et non « EMPLOYÉE »), « CHEF DE SERVICE CLIENTÈLE » (et non « CADRE »).
Si vous êtes agent de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière, indiquez votre grade (corps, catégorie, etc.).

30 Dans votre emploi, quelle est votre fonction principale ?

- Production, exploitation, chantier 1
- Installation, réparation, maintenance 2
- Gestion, comptabilité 3
- Études, recherche 4
- Autre : commerciale, secrétariat, logistique, etc. 5

Date : _____
signature : _____

Vu l'avis favorable du Conseil national de l'information statistique, et en application de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée, cette enquête, reconnue d'intérêt général, est obligatoire. Les réponses sont protégées par le secret statistique et destinées à l'élaboration de statistiques sur la population et les logements.
Visa n° 20040401EC du ministre chargé de l'économie, valable de 2004 à 2008.
En application de la loi n° 2003-276 du 27 février 2003, l'enquête de recensement est placée sous la responsabilité de l'Insee et des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.
La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée garantit aux personnes enquêtées un droit d'accès et de rectification pour les données les concernant.
Ce droit peut être exercé auprès des directions régionales de l'Insee.

ANNEXE 3 :
Fiche de logement non enquêté utilisée lors de la campagne de recensement de 2008



7

À remplir par l'agent recenseur
pour une **résidence principale** non enquêtée

Quand remplir cette fiche ?

Cette fiche doit être renseignée lorsque vous n'avez pas pu enquêter un **logement** de catégorie **résidence principale**.

Pour les logements vacants, les logements occasionnels et les résidences secondaires, vous devez remplir une feuille de logement.

A **Identifiant**

| | | | |
|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| dépt | commune | CIL | |
| <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| IRIS, îlot ou district | FIL | rang A | rang L |

Imprimé n° 5

B **Localisation du logement**

N° et voie (ou lieu-dit)

Complément d'adresse (résidence, bâtiment...)

Commune

Escalier Étage Position par rapport à l'escalier ou n°

Nom de l'occupant principal

C **Vous ne pouvez pas recenser ce logement : pourquoi ?**

C'est une résidence principale mais :

- les habitants sont absents de longue durée (ALD) 1
- les habitants sont impossibles à joindre (IAJ) 2
- les habitants refusent de répondre (R) 3

Continuez au verso →

L

D Informations recueillies sur la résidence principale

1 Nombre supposé de personnes résidant dans ce logement :

2 Type de construction :

- Bâtiment d'habitation d'un seul logement
 - isolé 1
 - jumelé, en bande ou groupé de toute autre façon 2
- Bâtiment d'habitation de 2 logements ou plus 3
- Bâtiment à usage autre que d'habitation (*communauté, usine, gare, stade, Immeuble de bureau, etc.*) 4
- Construction provisoire, mobile home 5
- Caravane, habitation mobile 6

3 Type de logement :

- Maison 1
- Appartement 2
- Logement-foyer 3
- Chambre d'hôtel 4
- Habitation de fortune 5
- Pièce indépendante (*ayant sa propre entrée*) 6

4 Quelle est l'année d'achèvement de la construction de la maison ou de l'immeuble ?

Si les différentes parties ne sont pas de la même époque, indiquez l'année d'achèvement de la partie habitée la plus importante.

- Avant 1949 1
- De 1949 à 1974 2
- De 1975 à 1981 3
- De 1982 à 1989 4
- De 1990 à 1998 5
- 1999 ou après 6
- ↳ Dans ce cas, précisez l'année :
- Immeuble en cours de construction et habité 7

5 Combien de pièces d'habitation compte ce logement ?

ANNEXE 4 :

Exemple d'utilisation des données issues du recensement général de la population au niveau infra-communal

FICHE PROFIL - QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Données des Recensements de la population de 1990 et 1999



N° de ZUS :

N° Dépt :

Zone Urbaine Sensible de :

Commune de :

Unité Urbaine :

| | ZUS | | | | COMMUNE | | UNITÉ URBAINE | |
|--|--------|-------|--------|-------|---------|--------|---------------|-----------|
| | 1990 | | 1999 | | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 |
| | Nombre | % | Nombre | % | | | | |
| POPULATION | | | | | | | | |
| Population totale | 4 453 | 100,0 | 4 265 | 100,0 | 23 825 | 22 308 | 9 470 287 | 9 643 880 |
| par âge | | | | | | | | |
| de moins de 15 ans | 1 112 | 25,0 | 957 | 22,4 | 24,3 | 22,2 | 18,9 | 18,6 |
| dont de 0 à 6 ans | 511 | 11,5 | 412 | 9,7 | 10,7 | 9,6 | 8,7 | 8,3 |
| de 15 à 19 ans | 294 | 6,6 | 399 | 9,4 | 7,5 | 8,2 | 6,7 | 6,3 |
| de 20 à 24 ans | 331 | 7,4 | 325 | 7,6 | 8,3 | 7,2 | 8,0 | 6,8 |
| de 25 à 39 ans | 1 254 | 28,2 | 943 | 22,1 | 26,2 | 23,2 | 25,8 | 25,2 |
| de 40 à 59 ans | 932 | 20,9 | 1 056 | 24,8 | 22,9 | 25,4 | 24,7 | 26,4 |
| de 60 à 74 ans | 429 | 9,6 | 422 | 9,9 | 7,9 | 9,8 | 10,2 | 10,9 |
| de 75 ans et plus | 101 | 2,3 | 163 | 3,8 | 2,9 | 3,9 | 5,7 | 5,9 |
| dont Population vivant hors ménage | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 1,8 | 1,8 |
| Nationalités | | | | | | | | |
| Population de nationalité française | 3 567 | 80,1 | 3 303 | 77,4 | 80,9 | 80,6 | 86,3 | 87,3 |
| Population de nationalité étrangère | 886 | 19,9 | 962 | 22,6 | 19,1 | 19,4 | 13,7 | 12,7 |
| MÉNAGES | | | | | | | | |
| Nombre total de ménages | 1 616 | 100,0 | 1 594 | 100,0 | 8 243 | 8 131 | 3 826 378 | 4 039 349 |
| Population des ménages | 4 453 | | 4 265 | | 23 690 | 22 159 | 9 259 819 | 9 439 718 |
| Taille des ménages | | | | | | | | |
| Ménages de 1 personne | 383 | 23,7 | 506 | 31,7 | 22,5 | 27,8 | 33,1 | 36,2 |
| Ménages de 2 personnes | 464 | 28,7 | 405 | 25,4 | 26,2 | 26,6 | 27,7 | 27,7 |
| Ménages de 3 personnes | 313 | 19,4 | 247 | 15,5 | 20,5 | 17,3 | 17,0 | 15,3 |
| Ménages de 4 personnes | 255 | 15,8 | 200 | 12,5 | 16,5 | 14,1 | 14,0 | 13,0 |
| Ménages de 5 personnes | 99 | 6,1 | 115 | 7,2 | 7,0 | 7,5 | 5,2 | 5,1 |
| Ménages de 6 personnes et plus | 102 | 6,3 | 121 | 7,6 | 7,2 | 6,7 | 3,0 | 2,8 |
| Nationalité de la personne de référence | | | | | | | | |
| Ménages PR française | 1 341 | 83,0 | 1 244 | 78,0 | 82,2 | 79,9 | 87,6 | 87,3 |
| population correspondante | 3 281 | 73,7 | 2 820 | 66,1 | 73,0 | 71,3 | 83,5 | 83,2 |
| Ménages PR étrangère | 275 | 17,0 | 350 | 22,0 | 17,8 | 20,1 | 12,4 | 12,7 |
| population correspondante | 1 172 | 26,3 | 1 445 | 33,9 | 27,0 | 28,7 | 16,5 | 16,8 |
| Nombre moyen de personnes par ménage | | | | | | | | |
| dont ménages PR étrangère | 2,76 | | 2,68 | | 2,87 | 2,73 | 2,42 | 2,34 |
| | 4,26 | | 4,13 | | 4,36 | 3,89 | 3,20 | 3,09 |
| Nombre moyen de personnes par pièce | | | | | | | | |
| dont ménages PR étrangère | 0,85 | | 0,82 | | 0,89 | 0,84 | 0,78 | 0,73 |
| | 1,27 | | 1,20 | | 1,30 | 1,16 | 1,16 | 1,06 |

* PR = Personne de Référence



FICHE PROFIL - QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Données des Recensements de la population de 1990 et 1999



N° de ZUS : _____ N° Dépt : _____
 Zone Urbaine Sensible de : _____
 Commune de : _____
 Unité Urbaine : _____

| | ZUS | | | | COMMUNE | | UNITE URBAINE | |
|---|--------|-------|--------|-------|---------|--------|---------------|-----------|
| | 1990 | | 1999 | | 1990 | 1999 | 1990 | 1999 |
| | Nombre | % | Nombre | % | | | | |
| EMPLOI CHOMAGE | | | | | | | | |
| Population active totale | 2 207 | 100,0 | 1 933 | 100,0 | 11 744 | 10 522 | 4 814 946 | 4 856 780 |
| dont 15 à 24 ans | 277 | 12,6 | 212 | 11,0 | 13,1 | 10,1 | 10,7 | 7,4 |
| dont 25 à 49 ans | 1 531 | 69,4 | 1 376 | 71,2 | 69,0 | 70,2 | 69,8 | 70,9 |
| dont 50 ans et plus | 399 | 18,1 | 345 | 17,8 | 17,8 | 19,7 | 19,4 | 21,7 |
| Taux d'activité des 15 à 59 ans | 76,7 | | 69,8 | | 74,5 | 72,3 | 75,4 | 75,8 |
| dont hommes | 83,7 | | 76,6 | | 81,7 | 78,3 | 81,7 | 80,3 |
| dont femmes | 70,2 | | 63,3 | | 67,5 | 66,6 | 69,2 | 71,4 |
| Nombre d'actifs ayant un emploi | 1 920 | 100,0 | 1 573 | 100,0 | 10 329 | 8 762 | 4 371 114 | 4 272 648 |
| dont hommes | 1 043 | 54,3 | 832 | 52,9 | 54,8 | 52,5 | 54,2 | 52,2 |
| dont femmes | 877 | 45,7 | 741 | 47,1 | 45,2 | 47,5 | 45,8 | 47,8 |
| Nombre d'actifs ayant un emploi salarié | 1 852 | 100,0 | 1 509 | 100,0 | 9 850 | 8 249 | 4 007 948 | 3 878 991 |
| dont : | | | | | | | | |
| CDD | 101 | 5,5 | 135 | 8,9 | 5,2 | 8,7 | 5,0 | 8,3 |
| intérim | 35 | 1,9 | 34 | 2,3 | 1,6 | 2,1 | 1,2 | 1,4 |
| emplois aidés * | 36 | 1,9 | 21 | 1,4 | 1,3 | 1,6 | 1,0 | 1,2 |
| stagiaires ** | 15 | 0,8 | 20 | 1,3 | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 0,8 |
| titulaires de la fonction publique | nd | | 239 | 15,8 | nd | 15,7 | nd | 19,7 |
| emploi salarié à temps partiel | 120 | 6,5 | 204 | 13,5 | 6,4 | 12,9 | 9,2 | 14,2 |
| Nombre total de chômeurs | 272 | 100,0 | 355 | 100,0 | 1 341 | 1 741 | 417 472 | 573 718 |
| dont : | | | | | | | | |
| au chômage depuis moins de 1 an | 126 | 46,3 | 150 | 42,3 | 53,7 | 43,8 | 54,3 | 40,5 |
| au chômage depuis plus de 1 an | 117 | 43,0 | 186 | 52,4 | 39,4 | 51,2 | 35,5 | 51,0 |
| durée de chômage indéterminée | 29 | 10,7 | 19 | 5,4 | 6,9 | 5,0 | 10,1 | 8,5 |
| Nombre de chômeurs de moins de 25 ans | 50 | 18,4 | 57 | 16,1 | 23,5 | 17,1 | 18,0 | 12,3 |
| Nombre de chômeurs de 50 ans et plus | 45 | 16,5 | 47 | 13,2 | 15,7 | 16,0 | 20,0 | 21,0 |
| Nombre de chômeurs femmes | 168 | 61,8 | 162 | 45,6 | 55,3 | 48,1 | 52,7 | 48,1 |
| Taux de chômage total | 12,3 | | 18,4 | | 11,4 | 16,5 | 8,7 | 11,8 |
| dont hommes | 9,0 | | 18,7 | | 9,5 | 16,4 | 7,6 | 11,7 |
| dont femmes | 16,1 | | 17,9 | | 13,7 | 16,8 | 9,9 | 11,9 |

* Emploi aidés :

- en 1990 = contrats d'adaptation, contrats de qualifications, TUC.
- en 1999 = CES, Emplois jeunes.

** Stagiaires :

- en 1990 = stagiaires en entreprises, stagiaires en centre de formation.
- en 1999 = stagiaires rémunérés (SIFE, ...).

ANNEXE 5 :
Grille de relevé des dépenses liées au recensement de la population utilisée
par la DGCL pour réaliser une étude sur le coût du recensement pour les
communes

Commission nationale d'évaluation du recensement de la population
Tableau des coûts de la collecte du recensement de la population 2004

Nom de la commune

Nombre de logements recensés

Nombre de bulletins individuels

Il n'est pas utile de remplir les cases grisées de la dernière colonne du tableau, SAUF si vous n'avez pas renseigné les colonnes précédentes avec les informations prévues

En euros

| DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|--|--------|-----------------------------------|---------------------|--------------|
| Frais de personnel | | | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | | Nombre | Masse salariale annuelle unitaire | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Frais de personnel | Personnel communal | Coordonnateur | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | Coordonnateur adjoint | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | Contrôleurs | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | Contrôleurs adjoints | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | Secrétaires | | | | |
| Frais de personnel | Personnel communal | Autres | | | | |
| | Total Personnel communal | | | | | |
| Frais de personnel | Agents recenseurs | | Nombre | Rémunération unitaire | Coût unitaire total | Coût total |
| Frais de personnel | Agents recenseurs | Agents recenseurs | | | | |
| Frais de personnel | Agents recenseurs | Prestations externes pour le recrutement des agents recenseurs | | | | |
| | Total Agents recenseurs | | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------------------|--------------------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------|
| Frais de personnel | Formation | | Nombre | | Coût unitaire total | Coût total |
| Frais de personnel | Formation | Prestations externes 1 | | | | |
| Frais de personnel | Formation | Prestations externes 2 | | | | |
| | Total Formation | | | | | |
| Total Frais de personnel | | | | | | |
| Locaux | | | | | | |
| Locaux | Amortissement | | Nombre de m ² | Dotation annuelle aux amortissements | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Locaux | Amortissement | Local 1 | | | | |
| Locaux | Amortissement | Local 2 | | | | |
| | Total Amortissement | | | | | |
| Locaux | Frais de location | | Nombre de m ² | Total Loyers | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Locaux | Frais de location | Local 1 | | | | |
| Locaux | Frais de location | Local 2 | | | | |
| | Total Frais de location | | | | | |
| Locaux | Fluides | | Nombre de m ² | Dépenses annuelles totales | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Locaux | Fluides | Local 1 | | | | |
| Locaux | Fluides | Local 2 | | | | |
| | Total Fluides | | | | | |
| Total Locaux | | | | | | |
| Matériel | | | | | | |
| Matériel | Amortissement | | Nombre d'équipements utilisés | Dotation annuelle aux amortissements | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Matériel | Amortissement | Informatique | | | | |
| Matériel | Amortissement | Photocopieurs | | | | |

| | | | | | | |
|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------|--------------|
| Matériel | Amortissement | Autre matériel de bureau | | | | |
| | Total Amortissement | | | | | |
| Matériel | Consommables | | Nombre d'équipements utilisés | Dépenses annuelles totales | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Matériel | Consommables | Informatique | | | | |
| Matériel | Consommables | Photocopieurs | | | | |
| Matériel | Consommables | Autre matériel de bureau | | | | |
| | Total Consommables | | | | | |
| Total Matériel | | | | | | |
| Transports | | | | | | |
| Transports | Amortissement | | Nombre de km | Dotation annuelle aux amortissements | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Transports | Amortissement | Véhicule 1 | | | | |
| Transports | Amortissement | Véhicule 2 | | | | |
| | Total Amortissement | | | | | |
| Transports | Consommables | | Nombre de km | Dépenses annuelles totales | Nombre de semaines | Coût affecté |
| Transports | Consommables | Véhicule 1 | | | | |
| Transports | Consommables | Véhicule 2 | | | | |
| | Total Consommables | | | | | |
| Transports | Titres de transport | | Nombre de titres | | Coût unitaire | Coût total |
| Transports | Titres de transport | Catégorie 1 | | | | |
| Transports | Titres de transport | Catégorie 2 | | | | |
| | Total Titres de transport | | | | | |
| Total Transports | | | | | | |

| | | | | | | |
|---|----------------------------------|--------------------------|-----------------|--|---------------------|------------|
| Communication | | | | | | |
| Communication | Frais postaux | | Nombre d'envois | | Coût unitaire | Coût total |
| Communication | Frais postaux | Catégorie 1 | | | | |
| Communication | Frais postaux | Catégorie 2 | | | | |
| | Total Frais postaux | | | | | |
| Communication | Frais téléphoniques | | Nombre d'appels | | Coût unitaire | Coût total |
| Communication | Frais téléphoniques | Numéro Vert | | | | |
| Communication | Frais téléphoniques | Autres | | | | |
| | Total Frais téléphoniques | | | | | |
| Communication | Imprimerie | | Nombre | | Coût unitaire | Coût total |
| Communication | Imprimerie | Dépliants | | | | |
| Communication | Imprimerie | Insert journal municipal | | | | |
| Communication | Imprimerie | Insert presse locale | | | | |
| Communication | Imprimerie | Affiches | | | | |
| Communication | Imprimerie | Autres | | | | |
| | Total Imprimerie | | | | | |
| Communication | Services | | Nombre | | Coût unitaire total | Coût total |
| Communication | Services | Prestations externes 1 | | | | |
| Communication | Services | Prestations externes 2 | | | | |
| | Total Services | | | | | |
| Total Communication | | | | | | |
| Total Dépenses de fonctionnement | | | | | | |

| DÉPENSES D'INVESTISSEMENT | | | | | | |
|--|------------|--------------------------|-----------------------|--|--|------------|
| Locaux | | | Durée d'amortissement | | | Coût total |
| Locaux | Locaux | Construction | | | | |
| Locaux | Locaux | Divers travaux | | | | |
| Total Locaux | | | | | | |
| Matériel | | | Durée d'amortissement | | | Coût total |
| Matériel | Matériel | Informatique | | | | |
| Matériel | Matériel | Logiciels | | | | |
| Matériel | Matériel | Photocopieurs | | | | |
| Matériel | Matériel | Autre matériel de bureau | | | | |
| Total Matériel | | | | | | |
| Transports | | | Durée d'amortissement | | | Coût total |
| Transports | Transports | Véhicule | | | | |
| Transports | Transports | Autres | | | | |
| Total Transports | | | | | | |
| Total Dépenses d'investissement | | | | | | |