

Monsieur Éric Kerrouche
Sénateur des Landes
Président de la Cnerp
Secrétariat général du Cnis
88, avenue Verdier – CS 70058
92 541 Montrouge Cedex



Montrouge, le 30 janvier 2024

Mesdames les Sénatrices
Messieurs les Sénateurs
Palais du Luxembourg

Objet : Recensement de la population – travaux en cours au sein de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population

Chère collègue, Cher collègue,

La collecte du recensement de la population 2024 a débuté ce jeudi 18 janvier et va se poursuivre jusqu'au 24 février. Comme vous le savez, il s'agit d'une opération d'ampleur réalisée conjointement par l'Insee et les communes afin d'établir les chiffres de population légale de chaque commune de façon fiable et précise, et de fournir des informations sur les caractéristiques de la population. Ces chiffres sont essentiels pour l'application de nombreuses dispositions législatives, réglementaires et financières qui conditionnent la vie des communes. Près de 8 000 communes sont concernées chaque année, et près de 24 000 agents recenseurs sont mobilisés dans ce cadre.

Cette opération fait l'objet de préoccupations pour les maires qui peuvent vous interpellier sur le sujet, comme ils le font auprès de moi ou du Conseil national de l'information statistique. Les deux principaux points d'inquiétudes concernent le montant de la dotation forfaitaire de recensement (DFR), et le délai de publication des populations légales. Dans ce contexte, je tiens à vous faire part des travaux menés actuellement sur ces sujets au sein de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp), que je préside.

En premier lieu, concernant la baisse de la dotation forfaitaire de recensement, suite à mon interpellation du Ministre de l'Économie en date du 13 octobre 2022, l'Insee a réalisé une enquête d'évaluation du coût du recensement pour les communes en 2023. Les résultats de cette enquête ont été présentés à la Cnerp lors de sa dernière réunion et sont consultables en ligne à l'adresse <https://www.cnis.fr/evenements/cnerp-2023-40e-reunion/>. Ils font apparaître une dynamique de baisse du taux de couverture de la DFR depuis 2006, celui-ci étant passé en moyenne de 41 % en 2006 à 36 % en 2023 pour les communes de plus de 10 000 habitants, et de 66 % à 55 % pour les communes de moins de 10 000 habitants. Suite à l'objectivation de cette baisse, la Cnerp a adopté un avis (que vous trouverez en annexe de ce courrier) afin d'alerter sur ce point. Elle va également engager une réflexion afin de proposer des améliorations à la méthode de calcul de la DFR, dans le but que cette dotation soit revalorisée.

Le second sujet de préoccupation des maires quant au recensement de la population concerne le délai de publication des résultats. En décembre 2023, l'Insee a publié les populations légales correspondant au 1^{er} janvier 2021. Dans la mesure où les populations légales déterminent le montant de la dotation globale de fonctionnement, cet écart de près de trois ans est régulièrement regretté par les élus locaux. Il n'est toutefois pas lié à la durée de traitement des données (inférieure à un an), mais à la méthode utilisée, qui nécessite de

mobiliser les collectes effectuées entre 2019 et 2023 pour estimer la population de 2021¹. Cette méthode est garante de la qualité et de la fiabilité des résultats diffusés et n'est donc pas remise en cause dans son principe. Toutefois, dans le cadre de l'adaptation au futur règlement européen sur les statistiques de population (Esop), l'Insee va étudier la possibilité de faire évoluer la méthode afin de réduire le délai d'un an. Afin d'anticiper au mieux les effets de cette révision pour les communes, j'ai sollicité le directeur général de l'Insee pour que cette instruction soit menée en concertation avec les élus locaux, dans le cadre de la Cnerp, ce qu'il a accepté. Un groupe de travail a donc été constitué à cet effet et débutera ses travaux le 7 février 2024. Pour plus de précisions, vous trouverez en annexe le mandat de ce groupe.

Je profite également de ce courrier pour vous informer qu'une expérimentation a récemment été conduite afin de permettre aux communes de recourir à un prestataire pour réaliser la collecte du recensement. Sur la base d'un rapport d'évaluation de cette expérimentation que l'Insee m'a remis, la Cnerp a émis un avis favorable à sa généralisation, que je joins à ce courrier. Cette généralisation va nécessiter une modification des dispositions législatives qui encadrent le recensement de la population (article 156-V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). En effet, dans le cadre actuel, les communes doivent employer directement les agents recenseurs et ne peuvent pas recourir à une prestation comme celles qui ont été proposées par La Poste dans le cadre de l'expérimentation. Au vu de la satisfaction exprimée par les communes qui ont eu recours à ce service, j'espère pouvoir compter sur votre soutien lorsque cette modification législative sera soumise à votre approbation.

Je vous prie d'agréer, chère collègue, cher collègue, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président de la Cnerp
Sénateur des Landes



Éric KERROUCHE

¹En raison du report de l'enquête annuelle de recensement 2021 lié à la crise sanitaire, l'estimation des populations légales 2021 a en réalité mobilisé deux collectes supplémentaires : celle de 2018 pour un cinquième des petites communes et celle de 2016 en grande commune.

Annexe 1

Avis de la Cnerp relatif à la méthode de calcul de la dotation forfaitaire de recensement

Janvier 2024

Ayant pris connaissance le 16 novembre 2023 des résultats de l'enquête d'évaluation du coût du recensement pour les communes, les membres de la Cnerp constatent une baisse du taux de couverture des coûts du recensement par la dotation forfaitaire de recensement (DFR). En effet, entre 2006 (date de la dernière enquête réalisée sur ce sujet) et 2023, le taux de couverture de la DFR est passé en moyenne de 41 % à 36 % pour les communes de plus de 10 000 habitants, et de 66 % à 55 % pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Cette baisse résulte de l'absence de règles adaptées pour fixer la répartition de la charge du recensement entre l'État et les communes. Il existe en effet une double indexation du montant de la DFR sur la valeur du point d'indice de la fonction publique et sur le taux de réponse par internet à l'enquête annuelle de recensement, établie par le décret n°2015-1678 du 15 décembre 2015. Alors que la valeur du point d'indice a peu évolué au cours des dernières années au regard de l'inflation, le taux de réponse par internet a à l'inverse régulièrement augmenté. Or, les économies engendrées par la hausse du taux de réponse par internet ne réduisent pas les coûts fixes dans l'organisation de la collecte du recensement.

Les membres de la Cnerp rappellent que la DFR est garante de la qualité des données du recensement. Ils demandent donc à ce qu'une réflexion soit engagée au plus vite afin de proposer des améliorations à la méthode actuelle dans le but de revaloriser cette dotation. Ils souhaitent que la répartition des coûts entre l'État et les collectivités soit établie de manière claire et pérenne, afin de permettre à chacun de bénéficier d'une meilleure prévisibilité des coûts du recensement et de s'assurer d'un juste partage des charges.

Annexe 2

Mandat du groupe de travail

Évolution de la date de référence des résultats du recensement

Contexte

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

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

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

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

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

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

publication des populations légales tant que l'enquête annuelle de recensement 2021 qui a été affectée par la crise sanitaire² n'est pas sortie du cycle, soit jusqu'au recensement 2023 qui sera diffusé en 2025.

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

Objectifs du groupe

Le groupe devra :

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

Composition et organisation

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

²Pour rappel, il n'y a pas eu de collecte en 2021 en raison de la crise sanitaire (hors Mayotte et bateliers), ce qui induit un écart intercensitaire de six ans en petite commune et la mobilisation d'une pseudo-EAR en grande commune.

Annexe 3

Avis de la Cnerp relatif à l'expérimentation du recours à un prestataire pour le recrutement des agents recenseurs

Juin 2023

À la suite de la remise du rapport d'évaluation par l'Insee au président de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) et aux retours des communes concernées par l'expérimentation du recours à un prestataire pour réaliser la collecte du recensement, la Cnerp émet un avis favorable sur le projet de généralisation de cette expérimentation prévue à l'article 127 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite loi Pacte.

La Commission souhaite que, dans le cadre de cette généralisation, les communes n'aient plus besoin de faire acte de candidature auprès de l'Insee pour recourir à ces prestations afin de garantir une plus grande fluidité du dispositif. Néanmoins, la Cnerp restera attentive à ce qu'un lien conventionnel soit maintenu entre les prestataires potentiels et l'Insee, afin que ce dernier puisse remplir sa mission d'organisation et de contrôle de la collecte des informations du recensement de la population conformément à la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. L'obligation de ce lien conventionnel ne devra toutefois pas être un frein à la candidature des prestataires et l'Insee devra mettre en place une organisation permettant de répondre aux sollicitations de l'ensemble des entreprises prestataires intéressées, qu'elles soient nationales ou locales. Afin d'accompagner au mieux les communes dans leur démarche de contractualisation et de garantir la qualité de la collecte, la Cnerp souhaite que l'Insee élabore un modèle de cahier des charges qui sera mis à disposition des communes qui le souhaitent.

La Cnerp souhaite également continuer à être tenue informée de l'impact de ces recours sur la collecte du recensement de la population dans le cadre de sa mission d'évaluation des modalités de collecte des informations recueillies à l'occasion du recensement de la population. Dans cette perspective, la Cnerp demande à ce que les communes ayant recours à un prestataire agréé soient tenues de le déclarer auprès de l'Insee. Elle encourage également les communes à transmettre les informations relatives aux coûts de la prestation.