



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Modalités de recensement de la population

Question écrite n° 19887

Texte de la question

M. Pierre Vatin attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur les modalités de recensement de la population ayant des effets directs sur les communes, puisque c'est à partir des chiffres de population que son déterminés, d'une part, le nombre de conseillers municipaux, en vertu des articles R. 2151-2 à 4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'autre part, le montant de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, suivant l'article L. 2334 dudit code. Dans ce cadre, il y a lieu de s'interroger sur la prise en compte de ces éléments objectifs d'appréciation au titre du recensement et du rattachement des immeubles à des communes. En effet, l'INSEE semble s'appuyer uniquement sur les adresses postales pour organiser ces opérations. Ceci peut conduire à des difficultés dans des situations où l'adresse postale diffère de l'adresse fiscale, ou dans lesquelles un immeuble est physiquement implanté sur le territoire de deux communes. Dans certains cas, suivant cette méthodologie employée par l'INSEE, des immeubles et habitations sont rattachés à une commune alors qu'ils sont physiquement implantés sur le territoire d'une autre, contredisant ainsi les dispositions prévues à l'article R. 2151-1 du CGCT qui indique que « la population municipale d'une commune comprend [...] les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune ». Par conséquent, cela conduit l'INSEE à dissocier le recensement de la réalité de la collecte de l'impôt et les élections, et à ne pas prendre en compte, dès lors, dans la population de la commune les personnes qui y sont électeurs et contribuables. C'est pourquoi il lui demande de préciser, à l'appui des textes réglementaires et de la jurisprudence, quelles sont les règles et les critères utilisés par l'INSEE, notamment en matière d'adresse, pour apprécier de façon objective la réalité locale et parvenir à un comptage véridique des habitants attachés au territoire d'une commune et si, le cas échéant, la législation et la réglementation en vigueur ne nécessiteraient pas d'être modifiés en vue de prendre en compte certaines réalités, notamment en matière de fiscalité locale.

Texte de la réponse

Le recensement de la population concerne chaque année 5 millions de logements et il ne serait pas possible que toute la diversité des situations réelles rencontrées sur le terrain puisse être au préalable prévue par des textes législatifs ou réglementaires. Il a ainsi été jugé par le Conseil d'État "qu'il appartient à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dans le respect des textes régissant la statistique et le recensement, de déterminer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les méthodes sur la base desquelles sont établis les résultats du recensement" (CE, 19 juin 2015, Commune de Châtenay-Malabry, n° 380592). Ainsi, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (titre V) et ses textes réglementaires sur le recensement ne prévoyant pas le cas d'un logement situé à cheval sur deux communes l'Insee est tenu pour remplir la mission que la loi lui a dévolue d'établir une méthodologie garantissant l'égalité de traitement des communes et la fiabilité des chiffres (exemple de la validation d'un choix méthodologique de l'Insee par le Conseil d'État sur un autre sujet non prévu par la loi : CE,337068, du 29 juin 2011). C'est dans ce contexte que se déroulent les enquêtes de recensement, réalisées dans le cadre d'un partenariat étroit entre les communes et l'Insee qui échangent de manière très régulière leurs informations sur la localisation des bâtiments d'habitation à recenser.

Plusieurs étapes du processus sont consacrées à ce sujet qui fait l'objet de vérifications constantes. Dans quelques cas très rares, il arrive qu'un bâtiment d'habitation se trouve exactement sur la limite entre deux communes. Dans ce cas, il est nécessaire de faire un choix d'affectation du bâtiment à une commune. Pour les maisons individuelles, il ne serait pas envisageable de « couper » une famille en deux. Dans un immeuble collectif, il n'est pas non plus possible de séparer les logements en deux parties. En effet, une telle répartition impliquerait d'être en capacité de pouvoir retracer la limite physique des deux communes à l'intérieur de l'immeuble, ce qui nécessiterait de disposer d'informations objectives qui ne sont pas toujours disponibles : - le report de données cadastrales au sein de l'immeuble n'est pas précis ; - les déclarations des habitants ne peuvent pas être prises en compte car leurs avis peuvent être différents selon les logements ou évoluer au gré des déménagements ; - un accord entre les deux communes concernées ne peut pas non plus être pris en considération car celui-ci pourrait évoluer dans le temps avec les changements d'équipe municipale. Par ailleurs, les enquêtes annuelles de recensement ne concernent pas toutes les communes au même moment. Le travail de l'agent recenseur serait compliqué si les années de recensement ne sont pas les mêmes entre les différentes parties de l'immeuble. Enfin, les méthodes d'estimation de population ne sont pas identiques entre les communes de plus de 10 000 habitants et de moins de 10 000 habitants et l'actualisation annuelle de la population serait imprécise si l'immeuble se trouvait sur deux communes de taille différente. Pour affecter l'immeuble à une commune, l'Insee utilise alors comme critère de décision, la localisation de son entrée physique. Cette localisation est définie au regard des limites cadastrales. Ce critère comprend des avantages supérieurs à ceux fondés sur les adresses postales ou fiscales : - il est observable et vérifiable facilement sur le terrain et s'applique dans le cas général des méthodes de collecte et de tirage d'échantillon ; - l'utilisation d'adresses fiscales par les agents recenseurs n'est pas autorisée. La liste des données de localisation des immeubles est déterminée par l'article 26 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 et ne comprend pas d'informations de nature fiscale ; - l'utilisation d'adresses postales n'est pas opérationnelle dans tous les cas en raison de la proportion encore importante d'adresses non normalisées dans de nombreuses communes et de l'absence de garantie sur la parfaite correspondance entre l'adresse postale et les limites cadastrales.

Données clés

Auteur : [M. Pierre Vatin](#)

Circonscription : Oise (5^e circonscription) - Les Républicains

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 19887

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : [Économie et finances](#)

Ministère attributaire : [Économie et finances](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [28 mai 2019](#), page 4889

Réponse publiée au JO le : [16 juillet 2019](#), page 6694