

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 ,

à

Mesdames et Messieurs les préfets de département de métropole, d'outre-mer
et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
Mesdames et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux de département de métropole,
d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'Insee

Paris, le 11 décembre 2003

NOR : ECOS 03 70015 C

OBJET : Recensement de la population – Dotation forfaitaire de recensement – Versement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui préparent et réalisent une enquête de recensement.

Champ : métropole, départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon

<p>Résumé : La présente circulaire a pour objet de définir les modalités de versement de la dotation forfaitaire de recensement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui préparent et réalisent, une année déterminée, une enquête de recensement.</p>

La réforme du recensement de la population introduite par les articles 156, 157 et 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité confie aux communes, ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'elles désignent, la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement de la population.

En contrepartie, les communes ou les EPCI reçoivent de l'Etat une dotation forfaitaire destinée à les soutenir dans leurs démarches de recrutement, de formation et de rémunération des agents recenseurs et dans la prise en charge de frais de fonctionnement.

Le montant de la dotation forfaitaire de recensement est déterminé selon les dispositions de l'article 30 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 pris pour l'application de la loi du 27 février 2002, qui prendront effet pour la première fois au 1^{er} janvier 2004.

Les développements qui suivent définissent les modalités de versement de la dotation. Ce versement doit intervenir le plus tôt possible dans l'année de réalisation des enquêtes de recensement concernées. En cas de défaillance ou de négligence d'une commune ou d'un EPCI, la collectivité en cause peut se voir réclamer le reversement de la dotation forfaitaire de recensement.

Les nouvelles modalités du recensement de la population et les caractéristiques de la dotation forfaitaire de recensement font l'objet, respectivement, des annexes 1 et 2.

A- Délégation et versement de la dotation forfaitaire de recensement

1- Préparation des opérations au plan central et délégation des crédits.

Au second semestre de l'année qui précède une campagne d'enquêtes de recensement, la direction générale de l'INSEE prépare le fichier des communes et des EPCI bénéficiaires de la dotation. Les directions régionales de l'INSEE informent ces collectivités du détail des travaux à mettre en œuvre et du calendrier de préparation et de réalisation de l'enquête de recensement.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) transmet chaque année à la direction générale de l'INSEE un fichier qui comprend, classées par code SIREN, l'ensemble des collectivités décentralisées et leurs trésoreries de rattachement, identifiées par un numéro codique sur 6 caractères.

Cette transmission doit permettre à la direction générale de l'INSEE de préparer les fichiers départementaux nécessaires à chaque préfecture pour effectuer les mandatements au profit des collectivités. Ces fichiers départementaux doivent comprendre a minima l'indication du numéro SIREN de la commune ou de l'EPCI, le montant de la dotation calculée à son profit et le numéro codique de la trésorerie du réseau local du Trésor public chargée d'en tenir la comptabilité.

Par ailleurs, la direction générale de l'INSEE établit la décision attributive de la dotation précisant son fondement juridique, l'identité des communes ou des EPCI concernés, leur dotation individuelle et son imputation.

Dès les premiers jours de la nouvelle gestion, la direction générale de l'INSEE assure la délégation des crédits nécessaires, ouverts au chapitre 44-42 de son budget. Elle en informe les directions régionales de l'INSEE.

Au préalable, ces crédits font l'objet d'un engagement au plan central, visé par le service du contrôle des dépenses engagées.

Les délégations ainsi réalisées sont donc des délégations de crédits de paiements engagés au plan central (DCPEC).

Initiées dans ACCORD au plan central, ces délégations sont dirigées vers chaque préfecture et leur trésorerie générale assignataire, en empruntant l'application de dépense NDL.

Préalablement à l'initialisation des délégations, la direction générale de l'INSEE adresse aux préfectures, par messagerie ou tout autre moyen rapide d'information, un fichier de type Excel détaillant, pour chaque collectivité territoriale du département, son numéro SIREN, le montant de sa dotation propre, le mode de calcul (conforme aux dispositions de l'article 30 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003) et, enfin, le numéro codique sur 6 caractères de la trésorerie chargée de la gestion comptable et financière de cette collectivité. Cet envoi anticipé est destiné à permettre aux services de préfecture de s'assurer de l'existence des créanciers dans la base NDL et à défaut de l'inscrire dans le temps la saisie nécessaire. Copie de cet envoi est adressée par la direction générale de l'INSEE aux directions régionales de l'Institut.

La direction générale de l'INSEE devra également adresser aux préfectures (et aux directions régionales de l'INSEE) une copie de la décision attributive de la dotation pour l'exercice considéré présentant en annexe la liste des communes concernées du département.

Ex :

La commune de : La Benisson-Dieu	Montant de la dotation forfaitaire	Trésorerie : Trésorerie de Charlieu
-------------------------------------	------------------------------------	--

N° SIREN		Pouilly (Loire)
21 42 00 16 4	x.xxx,xx €	042 202

A réception de la délégation sur le chapitre 44-42 de la section budgétaire 07 et du fichier détaillant la répartition de la dotation par collectivité, le service ordonnateur en préfecture s'assure de la concordance entre le volume de crédits délégués et la récapitulation des dotations individuelles présentée sur le fichier ad hoc.

2- Le versement des dotations

Les services des préfectures doivent procéder aussi vite que possible au mandatement des dotations.

Pour cela, la saisie dans l'application NDL (transaction CREANC) doit comporter les indications suivantes :

- l'identifiant de chaque collectivité créancière, exprimé par son numéro SIREN (9 caractères) ;
- le mode de règlement : « TF » pour transfert ;
- le code banque (cf. le guide utilisateur de l'application NDL);
- le code guichet, identifié par le numéro codique de la trésorerie de rattachement Cette saisie doit être effectuée sur 5 caractères dans NDL ; mais, le code est présenté sur 6 caractères dans le fichier issu de l'INSEE. Il convient donc de retenir les 5 derniers caractères pour la saisie. Toutefois, pour les trésoreries des DOM et de St-Pierre-et-Miquelon, outre les racines 971, ou 972, ou 973, ou 974, ou enfin 975, il conviendra d'indiquer les deux derniers caractères du numéro codique de trésorerie tel que communiqué par l'INSEE.

Il est rappelé qu'un mandat peut comporter la référence de plusieurs centaines de créanciers. Sauf exception, l'exercice de recensement ne devrait pas impliquer le versement à plus de 200 collectivités dans un même département, au titre d'une même année. Un seul mandat est donc suffisant.

Par ailleurs, il est précisé que les relations financières entre l'Etat et les communes ou leurs EPCI sont habituelles. Aussi, le plus souvent, l'identification des créanciers et celle du code établissement correspondant (le numéro codique de la trésorerie) sont mémorisées dans les fichiers d'application NDL.

De la sorte, la saisie du numéro SIREN devrait le plus souvent rappeler automatiquement le code établissement ad hoc. Il conviendra toutefois de s'assurer à cette occasion de l'actualité des codifications ainsi liées, soit par référence au fichier transmis par l'INSEE, soit le cas échéant en prenant l'attache de la trésorerie générale.

Le mandat transmis à la trésorerie générale doit être accompagné à titre de pièce justificative du fichier émanant de l'INSEE et de la copie de la décision attributive.

Après prise en charge comptable du mandat, le transfert de la dotation est réalisé par la trésorerie générale au profit des trésoreries visées, par avis de règlement 0.402.

A réception, le comptable de la collectivité doit enregistrer, dans la comptabilité de la collectivité, la dotation au débit du compte de la collectivité au Trésor et au crédit du compte 471 38 « Recettes perçues avant émission des titres – autres ».

Le comptable de la collectivité doit inviter l'ordonnateur concerné à procéder à l'émission du titre de recettes correspondant, afin d'imputer la dotation sur le compte de recette budgétaire adapté (C/ 748 4 « Autres attributions et participations – Dotations de recensement»).

B- Le reversement des dotations par les collectivités défallantes

L'arrêté des ministres de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de l'économie, des finances et de l'industrie, et de l'outre-mer, pris le 5 août 2003 pour l'application des articles 23 et 24 du décret du 5 juin 2003 et publié au Journal officiel du 5 septembre 2003, fixe le calendrier de préparation et de réalisation des enquêtes de recensement.

L'inexécution totale ou partielle de ses obligations de recensement de la population par la collectivité locale peut conduire à une demande de reversement des dotations.

Chaque direction régionale de l'INSEE, en concertation avec les préfetures de département, est chargée de suivre l'exécution des opérations confiées aux communes et de les assister en la matière. A ce titre, elle sera en mesure de constater l'inexécution totale ou partielle des travaux à l'issue de la période déterminée à cet effet.

En cas d'inexécution par une commune, malgré les relances qui lui auront été adressées, la direction régionale peut proposer à la préfecture concernée d'établir le titre de recette correspondant pour le montant qu'elle lui indiquera.

Le titre sera assigné sur la caisse du trésorier-payeur général du département et notifié à la commune.

Les sommes ainsi recouvrées pourront faire l'objet d'un rétablissement de crédit dans les délais fixés par la réglementation. Au-delà de ces limites, elles sont imputées au profit du Budget général.

Vous voudrez bien assurer la plus large diffusion des informations figurant dans la présente circulaire auprès des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de votre département.

Pour le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité
Intérieure et des Libertés Locales,
Et par délégation,
le Directeur général des collectivités locales

Pour le Ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie,
Et par délégation, le Directeur général de l'INSEE

signé « Dominique Burr »

Signé « Jean-Michel Charpin »

Pour le Ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie,
Et par délégation, le Directeur du Budget

Pour le Ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie,
Pour le Directeur de la Comptabilité publique
Et par délégation,
Le Directeur-Adjoint

Signé « Pierre-Mathieu Duhamel »

signé « Dominique Lamiot »

Pour la Ministre de l'Outre-Mer
Et par délégation,
La Directrice des affaires politiques,
administratives et financières de l'outre-mer

Signé « Anne Boquet »

ANNEXE 1 - Généralités sur le nouveau recensement

Comme avant, le recensement de la population vise deux objectifs :

- ⇒ établir les populations légales de chaque circonscription administrative du pays. Près de 200 textes législatifs et réglementaires font référence aux populations légales des diverses unités administratives : modalités des élections municipales, répartition de la dotation globale de fonctionnement, etc. ;
- ⇒ connaître l'évolution et les mouvements de la population, l'évolution des structures démographiques et professionnelles et celle du parc de logements. Le recensement éclaire un grand nombre de décisions publiques ou privées : implantations d'équipements, mesures réglementaires propres à certaines catégories de population, etc.

La nouvelle méthode permet d'obtenir des résultats plus récents

Le recensement permettra désormais de diffuser tous les ans des résultats récents et régulièrement actualisés à tous les niveaux d'organisation du territoire.

Chaque année, à partir de 2008, seront publiés :

- les chiffres actualisés de la population légale de chaque commune, applicables le 1^{er} janvier suivant. Jusqu'à la publication du premier décret d'authentification des populations légales issues du recensement rénové, prévue à la fin du premier cycle de collecte, soit fin 2008, les populations authentifiées en 1999 (ou à la suite de recensements complémentaires) resteront en vigueur. La population de chaque commune sera ensuite actualisée tous les ans par décret ;
- des résultats statistiques détaillés pour toutes les zones géographiques, y compris les zones infracommunales dans les communes découpées en IRIS (îlots regroupés selon des indicateurs statistiques, comptant environ 2 000 habitants).

La collecte est différente selon la taille des communes

Le changement majeur du nouveau recensement est d'appliquer une méthode de collecte différente selon la taille des communes, en fonction du seuil de population fixé par la loi à 10 000 habitants.

Communes de moins de 10 000 habitants : une enquête de recensement exhaustive tous les cinq ans

Les communes de moins de 10 000 habitants sont réparties, par décret, en cinq groupes constitués sur des critères exclusivement statistiques. Chaque groupe est dispersé sur l'ensemble du territoire.

Chaque année, les communes appartenant à l'un des cinq groupes sont recensées. La collecte est exhaustive et porte sur l'ensemble des logements et de leur population.

Au bout de cinq ans, par rotation des groupes, l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants aura été pris en compte et 100% de leur population aura été recensée.

Communes de 10 000 habitants ou plus : une enquête de recensement auprès d'un échantillon tous les ans

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, la collecte se déroule chaque année par sondage auprès d'un échantillon d'adresses.

La base de sondage est constituée par le répertoire d'immeubles localisés (RIL) tenu à jour en permanence par l'Insee en liaison avec les communes. Les adresses sont distribuées en cinq groupes, chacun de ces groupes étant réparti sur l'ensemble du territoire de la commune. Chaque année, les adresses nouvelles seront réparties entre les cinq groupes.

Pour chaque enquête annuelle de recensement, un des cinq groupes est sélectionné. Dans ce groupe, un échantillon d'adresses représentant 8% des logements de la commune est tiré. A ces adresses, l'ensemble des logements est enquêté.

Au bout de cinq ans, par rotation des groupes, l'ensemble du territoire de la commune aura été pris en compte et 40% de la population aura été recensée.

Tous les ans, avec cette méthode de collecte, il y aura une enquête de recensement exhaustive dans environ 7 000 communes de moins de 10 000 habitants et une enquête de recensement par sondage dans les quelque 900 communes de 10 000 habitants ou plus. Au bout de cinq ans, c'est-à-dire à partir de 2008, l'ensemble du territoire aura été pris en compte et il sera possible de produire chaque année les populations légales et des statistiques détaillées.

La collecte est assurée dans toutes les communes selon la méthode classique du dépôt-retrait des questionnaires auprès des ménages. Elle se déroule de mi-janvier à fin février.

Des enquêtes de recensement menées en partenariat entre l'Etat et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale

Le recensement reste placé sous la responsabilité de l'Etat. La réalisation des enquêtes de recensement repose sur un partenariat étroit entre l'Etat et les communes, dans le cadre d'une répartition des rôles fondée sur l'expérience des recensements généraux, qui ont depuis toujours associé les mairies à leur réalisation sur le terrain. Les communes peuvent déléguer la réalisation des enquêtes de recensement aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le cadre juridique

Le titre V (articles 156 à 158) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 fonde les principes d'exécution du recensement (répartition des rôles, modes de collecte des informations) et d'authentification annuelle des populations légales des communes. Les décrets d'application n° 2003-485 du 5 juin 2003 et n° 2003-561 du 23 juin 2003 explicitent les conditions de préparation et de réalisation des enquêtes de recensement. L'arrêté interministériel du 5 août 2003 détermine le calendrier des enquêtes de recensement et les formations à dispenser aux personnes qui concourent à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement.

ANNEXE 2 - La dotation forfaitaire de recensement

La source de droit de la dotation forfaitaire de recensement

La dotation forfaitaire de recensement trouve sa source de droit dans l'article 156, § III, de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : « 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'Etat. ».

Caractères de la dotation, principes de droit à respecter

La dotation est versée, une année déterminée, aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui préparent et réalisent, cette année-là, une enquête de recensement.

La dotation n'est pas affectée : la commune en a le libre usage.

La dotation est **forfaitaire**, c'est-à-dire que l'Etat respecte le droit de l'employeur et, en particulier, ne s'immisce pas dans les modes de rémunération des agents recenseurs, tout en tenant compte du volume de la collecte de chaque commune pour déterminer le montant de la dotation reçue (cf. ci-dessous).

Dès lors, la dotation est versée en une seule fois et **a priori**. Autrement dit, on abandonne le système de remboursement aux communes qui était pratiqué lors des recensements généraux de la population. Ce système avait pour base (après vérification minutieuse par les directions régionales de l'Insee) le nombre d'imprimés collectés ou remplis par les agents recenseurs ; il entraînait le versement d'acomptes successifs et imposait des calculs nombreux.

Le calcul de la dotation forfaitaire est fondé sur des critères simples, objectifs, faciles à administrer, qui **garantissent l'égalité de traitement des communes** dans la répartition de la dotation.

Les critères utilisés pour le calcul de la dotation

La dotation prend en compte les charges exceptionnelles liées aux enquêtes de recensement. Ces charges sont notamment liées au recours à du personnel pour réaliser les enquêtes mais aussi aux actions d'accompagnement de l'opération. Elles sont donc étroitement liées au volume de collecte dans chaque commune, volume qui dépend lui-même de la population, du nombre de logements et du mode de collecte (exhaustive ou par sondage).

- **La population**

La population a un caractère officiel puisqu'elle est authentifiée. Elle est connue pour l'ensemble des communes. Le critère retenu est la population (municipale ou sans doubles comptes) de laquelle les personnes vivant en communauté sont retranchées puisque l'Insee prend en charge le recensement des communautés. Jusqu'à la fin de 2008, la population municipale utilisée pour le calcul de la dotation forfaitaire de recensement sera celle issue du recensement de la population de mars 1999.

La population ainsi définie ne pouvait suffire comme base de calcul car elle ne prend pas en compte la particularité des communes touristiques – montagne ou bord de mer – où il y a beaucoup de logements vacants ou résidences secondaires. Par ailleurs, la pratique des recensements montre qu'il est souvent plus difficile d'entrer dans un logement que d'obtenir la réponse de chaque personne une fois la porte franchie. Il est donc apparu indispensable de tenir compte aussi du nombre de logements.

- **Le nombre de logements**

Le nombre de logements de chaque commune ne fait pas l'objet d'un décret d'authentification comme la population, mais il est publié par l'Insee et fait foi pour de nombreuses utilisations.

Cette référence au nombre de logements permet de tenir compte des déplacements de l'agent recenseur et de son travail de conviction pour entrer dans le logement.

La combinaison des deux critères (population et logement) permet d'être équitable par rapport à différents cas de figure ; se baser uniquement sur le nombre de logements en appliquant une rémunération moyenne par logement aurait avantage les communes touristiques.

Le calcul de la dotation

La formule de calcul de la dotation à verser aux communes concernées est indexée sur la valeur du point budgétaire de la fonction publique, ce qui assure une réévaluation annuelle.

En ce qui concerne les communes de 10 000 habitants ou plus, un coefficient est appliqué au nombre de personnes et au nombre de logements pour tenir compte du mode de collecte et donc du taux de sondage, qui diminue la charge de collecte.

Les montants unitaires prévus dans le décret en Conseil d'Etat n° 2003-485 du 5 juin 2003 pour chaque habitant et chaque logement assurent aux communes - mutatis mutandis - un montant de dotation amélioré par rapport à la situation observée en 1999, puisqu'ils ont été déterminés en tenant compte des dépenses autres que de rémunération des agents recenseurs. Ces montants unitaires seront majorés d'environ 20% dans les DOM, où les difficultés de localisation des logements sont en moyenne plus grandes qu'en métropole et où l'agent recenseur a dans environ un tiers des cas à remplir lui-même les questionnaires sous la dictée des personnes recensées. Ils sont, respectivement, de 1,62 euro par habitant et 0,98 euro par logement en métropole et de 1,94 euro et 1,17 euro dans les DOM.

Le montant de la dotation ainsi calculée ne peut être inférieur à un plancher prédéterminé.

Si un établissement public de coopération intercommunale reçoit de ses communes membres délégation de compétence pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement, sa dotation est la somme des dotations calculées pour chacune des communes qui le composent.

Le calendrier de versement

Les premières enquêtes de recensement auront lieu sur le terrain à partir du 15 janvier 2004. Elles se dérouleront chaque année en janvier et février.

La dotation forfaitaire de recensement sera inscrite au budget 2004 de toutes les communes et de tous les EPCI concernés cette année-là.

L'opération se répétera tous les ans dans les communes de 10 000 habitants ou plus, et avec roulement sur cinq ans pour les communes de moins de 10 000 habitants. Pour ces dernières, le décret n° 2003-561 du 23 juin 2003 a fixé leur ordre de passage.

Le montant de la dotation forfaitaire de recensement doit être versé avant le 31 mars aux collectivités qui en bénéficient.