



HAL
open science

Le nouveau recensement : une méthode duale et quinquennale

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Le nouveau recensement : une méthode duale et quinquennale. *Population et avenir*, 2004, 667, pp.14-16. halshs-00789402

HAL Id: halshs-00789402

<https://shs.hal.science/halshs-00789402>

Submitted on 18 Feb 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le nouveau "recensement" Une méthode duale et quinquennale

Dans l'histoire des statistiques françaises de population, 2004 est une date historique. En effet, depuis le 15 janvier 2004, la France a entrepris, avec 18 000 agents recenseurs, une nouvelle méthode de recensement. Il s'agit en réalité de l'addition d'un véritable recensement dans certaines communes et d'enquêtes réparties sur cinq années dans d'autres communes.



Il importe de comprendre la motivation et les caractéristiques du nouveau mécanisme en marche.

La raison d'un « recensement » rénové

Pendant près de 150 ans, du début du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale, la France a respecté un rythme quinquennal de ses recensements et livré des résultats avec une célérité d'autant plus remarquable que les outils informatiques n'existaient pas. Ce respect quinquennal permet par exemple une excellente connaissance de l'évolution démographique singulière de la France au XIX^e siècle¹. Depuis 1945, une dérive s'est produite dans le respect de la règle selon laquelle un recensement devait avoir lieu tous les cinq. Cette dérive a même conduit à un écart de neuf ans entre les deux derniers recensements (1990 et 1999), écart qui est l'une des causes de certaines insuffisances².

par
Gérard-François
DUMONT

Or, un tel écart de neuf ans s'expliquait par une raison budgétaire. Le recensement, sous sa forme exhaustive, coûtait 1 milliard de francs pour le budget de l'État (environ 150 millions d'euros) et créait en conséquence un surcroît de dépenses l'année où il était organisé. Cherchant toutes les possibilités de respecter les règles du pacte de stabilité de l'Union européenne, le gouvernement français d'alors décida de repousser de 1997 à 1999 le recensement.

À la suite de ces événements, il a donc été décidé de trouver une méthode lissant sur l'ensemble des années les dépenses du recensement. Il en résulte ce nouveau « recensement » dont le coût annuel direct pour le budget de l'État est de 30 millions d'euros, soit la division par cinq du chiffre précédent. Ces 30 millions d'euros, qui entrent dans la comptabilité de l'Insee, se répartissent en 17,5 millions d'euros versés aux communes sous forme d'une dotation forfaitaire servant principalement à rémunérer (au moins partiellement) les

agents recenseurs, et 12,5 millions d'euros de dépenses externes engagées par l'Insee. Cette principale motivation ne doit pas masquer le souci d'améliorer une situation qui ne faisait que se dégrader, mais reste l'explication majeure du changement décidé.

La solution trouvée à ce souci comptable est une méthode duale et quinquennale, qui a nécessité plusieurs textes juridiques.

LE CADRE JURIDIQUE DU RECENSEMENT

- La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 fonde les principes d'exécution du nouveau recensement et d'authentification annuelle de la population de chaque collectivité territoriale.
- Le décret en Conseil d'État pris pour l'application de cette loi a été publié le 8 juin 2003 (décret n° 2003-485 du 5 juin 2003) ; il donne à l'Insee et aux communes le cadre juridique pour mener les opérations de recensement.
- Un autre décret, publié le 27 juin 2003, répartit les communes du moins de 10 000 habitants en cinq groupes et fixe, pour toutes les communes, l'année de leur première enquête de recensement (décret n° 2003-561 du 23 juin 2003).

Deux méthodes selon la taille des communes

Le premier élément à retenir est le caractère dual du nouveau « recensement » puisque les communes sont séparées en deux catégories selon leur nombre d'habitants : celles de moins de 10 000 habitants et celle de 10 000 habitants ou plus.

Les premières, au nombre de près de 36 000 et comptant au total 30 millions d'habitants, font l'objet d'un recensement exhaustif comme cela se pratique en France depuis deux siècles. Ce recensement a lieu en janvier et février. La totalité des habitants, une année ou l'autre selon les communes, est donc concernée par

le remplissage de deux questionnaires, la feuille de logement (une par logement) et le bulletin individuel (un par personne). La feuille de logement, outre l'indication des personnes habitant le logement, comporte treize questions sur les caractéristiques et le confort du logement. En effet, comme précédemment, le recensement de la population est aussi un recensement des logements, livrant ainsi des données fort utiles pour l'aménagement, l'urbanisme et les politiques de logement.

Le bulletin individuel, sous forme recto verso, comporte 30 questions qui ne sont à remplir dans leur totalité que pour les salariés. Les personnes non salariées ont à répondre à 25 questions et les personnes sans activité professionnelle à 16 questions. Enfin, pour leurs enfants de moins de 14 ans, les parents doivent remplir seulement les cinq premières questions.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus (environ 900 comptant au total près de 30 millions d'habitants), il ne s'agit pas d'un recensement au sens courant du terme, mais d'une enquête. À partir d'un fichier baptisé RIL, répertoire d'immeubles localisés, il est tiré un échantillon, selon des critères socio-démographiques, d'adresses à recenser, représentant 8 % de la population de la commune en 2004 selon les derniers chiffres connus. Cet échantillon donne une liste d'immeubles ou de logements dispersés sur le territoire de la commune faisant l'objet de l'enquête.

La seconde caractéristique du nouveau « recensement » est de s'inscrire dans un plan quinquennal pour les deux types de commune.

LE CARACTÈRE DUAL DU NOUVEAU RECENSEMENT

	Communes de moins de 10 000 habitants	Communes de 10 000 habitants ou plus
	<i>La France compte près de 36 000 communes de moins de 10 000 habitants, soit environ 30 millions d'habitants. Elles ont été réparties en 5 groupes.</i>	<i>La France compte environ 900 communes de 10 000 habitants ou plus, soit près de 30 millions d'habitants.</i>
QUI ?	Un groupe est recensé chaque année, soit plus de 7 000 communes.	Chaque année, toutes les communes sont concernées.
QUAND ?	Chaque année, en janvier et février.	Chaque année, en janvier et février.
COMMENT ?	Une enquête auprès de la totalité des habitants des communes du groupe*.	Une enquête sur un échantillon de 8 % des logements chaque année.
COMBIEN ?	En 5 ans, tous les habitants des communes de moins de 10 000 habitants sont enquêtés.	En 5 ans, les échantillons de tout le territoire sont pris en compte et 40 % de la population est enquêtée.
	*En 2004, tous les habitants des communes du premier groupe ; en 2005, tous les habitants des communes du deuxième groupe, etc.	

Un plan quinquennal

En effet, les communes de moins de 10 000 habitants sont réparties en cinq groupes qui font l'objet d'un recensement exhaustif respectivement en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008. La répartition entre ces cinq groupes est effectuée au plan national et dans chaque département.

Le résultat officiel du recensement de ces communes, soit pour le premier en 2006, ne sera donc pas nécessairement le résultat du recensement effectué, mais viendra d'une extrapolation, pour les communes recensées en 2004 et 2005, et d'une intrapolation pour les communes recensées en 2007 et 2008.

Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, l'enquête est organisée de façon annuelle, portant chaque année sur un échantillon de 8 % des logements. Au bout de cinq ans, 40 % des logements ont fait l'objet de l'enquête. Les résultats de ces 40 % sont traités statistiquement pour donner les chiffres officiels de population de la commune rapportés à l'année de milieu de la période, soit 2006 pour la période quinquennale d'enquêtes 2004-2008.

Des résultats annuels produits par un calcul statistique

Cette nouvelle méthode se traduit par un système statistique d'élaboration des données et par un nouveau calendrier de publication des données.

Quelle que soit, pour les communes de moins de 10 000 habitants, l'année du recensement exhaustif, et bien que les enquêtes pour les communes de 10 000 habitants ou plus s'étalent sur cinq ans, il faut que les données officielles livrées soient comparables. Ceci impose de ramener à une même date de référence, en l'espèce l'année médiane. En outre, ceci est indispensable pour connaître les résultats démographiques d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, qui peuvent avoir des communes se trouvant dans les deux niveaux de taille démographique définie.

Pour donner les chiffres officiels 2006, l'Insee doit par exemple calculer des coefficients d'extrapolation pour une commune de moins de 10 000 habitants recensée en 2004, et des coefficients d'intrapolation pour une commune de moins de 10 000 habitants recensée en 2008. Les résultats du « recensement » ne sont donc plus l'addition d'un nombre de personnes ayant satisfait à l'obligation de remplir un bulletin individuel, mais le résultat d'un calcul statistique à partir des bulletins recueillis et dépouillés.

Après la phase de montée en charge, chaque nouvelle année donnera des résultats des opérations de « recensement » des cinq années précédentes. L'Insee publiera donc chaque année les résultats complets de cette année médiane : fin 2008, les résultats 2006 ; fin 2009, les résultats 2007 ; fin 2010, les résultats 2008... ●

1. Dumont, Gérard-François, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses.

2. Dumont, Gérard-François, « Les disparus du recensement », *Population & Avenir*, n° 647, mars-avril 2000.

Le nouveau "recensement" Les interrogations

Que penser du nouveau « recensement » ? La réponse à cette question ne peut être qu'ambivalente. D'une part, il est essentiel qu'il réussisse, c'est-à-dire qu'il livre des données fiables, parce qu'un recensement est indispensable pour une bonne gestion de l'État, des collectivités locales, des services publics comme pour les entreprises et les associations. D'autre part, cette nouvelle méthode suscite des interrogations.

La grande presse a fait état des inquiétudes des élus municipaux soucieux du coût, des délais imposés et de la précision des résultats. Les propos du maire de Montreuil ont souvent été cités¹. La méthode suscite nombre d'interrogations : risque de biais liés au fait de combiner les résultats d'enquêtes réalisées à des périodes différentes alors que la population est fort mobile, acceptation de résultats dont on sait qu'ils résultent de calculs statistiques complexes...

Une synthèse de ces interrogations est proposée dans une motion de l'Académie des sciences morales et politiques, voté à l'unanimité, dont voici l'intégralité de l'exposé des motifs².

G.-F. D.

Motion de l'Académie des Sciences morales et politiques

« En France, la pratique des recensements remonte à la Révolution. Est-il besoin d'en démontrer l'utilité ? Leur rôle premier est de déterminer la population légale des communes et des départements, pour appliquer de nombreux textes législatifs, fiscaux ou réglementaires (par exemple, la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales et le nombre des élus). Mais ils fournissent aussi à l'administration, aux aménageurs, aux urbanistes, aux économistes, aux géographes, aux démographes, etc. les données de base sans lesquelles toute prévision, toute réflexion prospective, et aussi toute enquête par sondage, bref toute décision réfléchie seraient impossibles. »

Rappel historique

« En 1831, ils sont devenus quinquennaux, reposant sur l'établissement de « listes nominatives » dressées sous la responsabilité des maires ; en 1856, celles-ci ont été complétées par la « feuille de ménage » et en 1876, par le « bulletin individuel » rempli par l'intéressé lui-même. Les comptages étaient effectués par commune. Cependant, à partir de 1886, les opérations ont été centralisées dans les préfectures, puis, à partir de 1901, à Paris, sous le contrôle de la Statistique générale de la France (SGF) et, depuis 1946, de l'INSEE. »

« Ce système a fonctionné pendant tout le XIX^e siècle et a perduré jusqu'à nos jours avec une périodicité régulière jusqu'en 1936, très irrégulière depuis (1946, 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990, 1999) en fonction des disponibilités et des crédits de l'Insee. En effet, l'opération, informatisée depuis 1962, est devenue de plus en plus lourde, de plus en plus

coûteuse, parfois contestée, car un certain sous-enregistrement a affaibli sa fiabilité. Après le recensement de 1990, une opération de contrôle a abouti à la conclusion que 961 000 personnes au moins avaient été omises et 380 000 comptées deux fois. »

Une réforme nécessaire

« Les résultats du recensement de 1999 font apparaître un déficit de 500 000 par rapport aux calculs prévisionnels de l'Insee : bien qu'il n'y ait pas eu d'enquête de contrôle, qui aurait permis de rectifier le chiffre national, les spécialistes estiment que le taux d'omission a été sensiblement supérieur à celui de 1990 (de l'ordre de 3 %, soit 1,5 million de personnes). Pour justifier le chiffre du recensement (58,5 millions), l'Insee a dû rectifier son estimation du solde migratoire (entrées moins sorties) de 90 %. Ce solde aurait même été négatif entre 1994 et 1998. On ne savait pas que la France était un pays d'émigration ! »

« Face à cette lourdeur et à ces incohérences, l'Insee a entrepris de réformer radicalement le recensement ou, plus exactement, de le remplacer par une opération tournante qui permettrait de rendre annuelles la collecte, les dépenses et la publication des résultats. Ce projet, après une concertation qui a laissé sur leur faim les spécialistes – on a pu discuter des modalités, mais pas du principe de la réforme – a été voté en 2002 par le Parlement dans le cadre de la loi « fourre-tout » sur la démocratie de proximité (articles 156 à 158, *Journal officiel* du 28 février 2002). Le dispositif proposé se fixe comme objectifs, avec la contrainte de ne pas dépasser le coût du recensement traditionnel, d'accroître la fraîcheur des données, de diffuser le maximum de résultats disponibles à des échelles géographiques adaptées aux besoins, de moderniser la procédure par des techniques nouvelles dans le strict respect de la confidentialité et sans interconnexion de fichiers.

La méthode consiste en :

- un dénombrement exhaustif tous les 5 ans dans les communes de moins de 10 000 habitants

- un sondage annuel portant sur 8 % des logements (donc 40 % en cinq ans), tirés au sort à partir du « répertoire d'immeubles localisés », dans les communes de plus de 10 000 habitants. Des données auxiliaires (fichier de la taxe d'habitation, registres d'assurance maladie) permettraient de préparer la collecte et de faciliter l'extrapolation des données des sondages. »

« Ce projet de l'Insee semble audacieux et innovateur, d'autant que la France, à la différence de bon nombre de pays européens, ne dispose pas d'un registre de population. Aucun autre pays – les solutions adoptées à l'étranger sont très diverses – n'a encore envisagé un dispositif similaire. »

Les impasses de la méthode mise en place

« Mais celui-ci ne présente pas que des avantages. En premier lieu, le remplacement d'une collecte exhaustive, opérée simultanément auprès de l'ensemble des Français, par une opération tournante et par sondage, change complètement la nature de l'opération. Or, aucune enquête ne parvient à un taux de réponse de 100 % : le recensement « classique » non plus, mais il s'en approche d'autant plus que possible (98 % selon l'enquête de contrôle réalisée en 1990). Le taux de réponse aux enquêtes – y compris celles qui ont été réalisées par l'Insee – se situe habituellement vers 85-90 % au mieux. Les premiers tests effectués par l'Insee seraient inquiétants à ce sujet, mais ils n'ont pas été portés à la connaissance des parlementaires. »

« Par ailleurs, le double système prévu par l'Insee rendra très difficile et parfois impossible la construction d'indicateurs statistiques concernant plusieurs communes, notamment pour les études sur la mobilité et sur les migrations, les dates de collecte étant différentes. Il rendra impossibles les études à échelle fine (quartier) dans les agglomérations dont la population aura été établie par sondage. Or, les responsables politiques comme les chercheurs savent que c'est par une observation détaillée des comportements locaux qu'on peut espérer comprendre un certain nombre de transformations sociales en cours. »

« Et même si des réponses techniques, mobilisant des méthodes statistiques performantes, permettent de répondre aux objections précédentes, la méthode risque de ne pas être comprise par l'opinion. Il ne sera pas facile de lui expliquer qu'un résultat obtenu par sondage et à des dates différentes peut être aussi fiable que celui obtenu par une opération exhaustive et simultanée. Bref, le nouveau recensement souffrira d'un manque de lisibilité. On peut craindre que ceci ne conduise certains usagers, et en premier lieu les élus locaux, à contester les résultats. De tels mouvements pourraient prendre de l'ampleur, conduisant alors à une réaction de rejet – il y a des précédents à l'étranger, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas. La réforme est ainsi lourde d'un réel risque politique. Il faut ajouter qu'il subsiste des incertitudes techniques qui grevent la fiabilité de la rénovation si elle est appliquée très vite. Par exemple, nul ne sait quand le répertoire d'immeubles localisés, dont la qualité commande celle des sondages envisagés, sera fiable. » ●

1. Par exemple dans *Le Monde*, 11 novembre 2003, sous le titre : « Des élus menacent de ne pas organiser le recensement rénové de la population ». Et *L'Express* du 26 janvier 2004 titre : « Les français seront-ils bien comptés ? »

2. Avec les sous-titres de l'Académie des sciences morales et politiques.