



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2006/24
29 mars 2006

Original: FRANÇAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-quatrième réunion plénière
Paris, 13-15 juin 2006
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**SEMINAIRE SUR LES RECENSEMENTS DE LA POPULATION ET DES HABITATIONS
SÉANCE II**

Le recensement en France : du recensement général au «recensement tournant»

Document présenté par INSEE, France

I. RÉSUMÉ

1. Le recensement français repose depuis 2004 sur une nouvelle méthode, alliant deux principes : la collecte tournante sur un cycle de cinq ans et le recours au sondage dans les communes de 10 000 habitants et plus. Le nouveau recensement permettra ainsi de fournir chaque année des résultats détaillés à tous les niveaux géographiques d'intérêt, du pays entier à la commune, voire au quartier. (§ II.)
2. Cette réforme du recensement répond au besoin, de plus en plus marqué, de données démographiques récentes, surtout à des niveaux géographiques fins. Elle permet également de lisser les coûts du recensement, qu'ils soient humains ou budgétaires, et de mieux organiser et contrôler les opérations. (§ III.)
3. Le recensement tel qu'il se pratique en France répond aux cinq critères essentiels définis par l'ONU. (§ IV.)

4. La réussite d'une telle méthode repose sur plusieurs préalables, à la fois techniques (disposer de systèmes d'informations géographiques infra-communales et de données administratives pour les mettre à jour et actualiser les données), méthodologiques (techniques d'échantillonnages notamment) et politiques (une concertation approfondie avec les communes, partenaires du recensement, et l'ensemble des utilisateurs du recensement). (§ V.)

5. A mi-chemin de son premier cycle quinquennal, le recensement français affiche un bilan positif, mais un travail important reste à accomplir. (§ VI.).

II. LA MÉTHODE

6. Le premier principe de la méthode est de répartir la collecte de l'information sur un cycle quinquennal, pour produire chaque année une information relative à l'année médiane du cycle. Chaque année A, les données seront donc produites à partir des collectes des années A à A-4 et sont représentatives de l'année A-2. Le second principe est de recourir au sondage dans les plus grandes communes, celles dont la population est suffisante pour qu'un sondage fournisse une information robuste. Ce recours au sondage répond au souci d'alléger la charge que représente le recensement, pour l'Insee comme pour les communes et les personnes enquêtées; il permet également de mieux contrôler la qualité de la collecte et notamment de réduire les omissions, plus nombreuses dans les grandes villes.

7. Compte tenu du très grand nombre et de la très grande hétérogénéité des communes françaises (presque 37000 communes, dont la moitié ont moins de 400 habitants) un dispositif d'échantillonnage particulier a été mis en œuvre.

8. Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées exhaustivement, à raison d'un cinquième chaque année.

9. Les 35750 communes de moins de 10 000 habitants, qui représentent la moitié de la population de la France, ont été réparties en cinq groupes. Chaque année, l'enquête de recensement concerne toutes les communes de l'un de ces groupes, et est exhaustive sur chacune de ces communes. Au bout de cinq ans, on ré-interroge les communes du premier groupe, et ainsi de suite.

10. Ces cinq groupes sont équilibrés sur une dizaine de critères démographiques (population, répartition par sexe et grands groupes d'âge) ou relatifs au parc de logements (nombre de logements, nombre de résidences principales). L'équilibrage est assuré au niveau national et sur chacune des 26 régions de France.

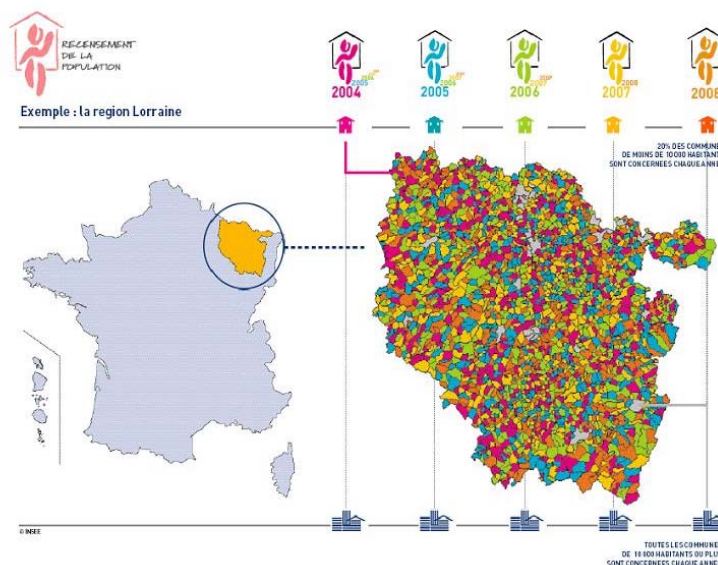


Fig. 1 Les cinq groupes pour la région Lorraine

Fig. 1 Les cinq groupes pour la région Lorraine

11. Quant aux 900 communes de 10 000 habitants et plus, elles sont concernées tous les ans par les enquêtes de recensement, mais seulement sur une partie de leur population. Chaque année, l'enquête porte sur 8 % des logements, répartis sur l'ensemble du territoire de la commune. Au bout de cinq ans, 40 % de la population de chacune de ces communes aura donc été enquêtée, un taux suffisant pour garantir la fourniture de données robustes sur la commune et ses quartiers.

12. La base de sondage, dans chaque grande commune, est constituée par son Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL). Ce répertoire est une liste des immeubles (qu'ils soient d'habitation, administratifs, industriels ou commerciaux), identifiés et localisés sur un Système d'Information Géographique.

13. Le RIL a été initialisé sur la base du recensement général de 1999 et mis à jour depuis au moyen de fichiers administratifs (permis de construire, fichiers de gestion de la fiscalité locale) ou postaux (fichiers d'adresses de La Poste). Il est soumis chaque année à l'expertise des communes et validé in fine par l'Insee.

14. Pour chaque commune, l'échantillon du recensement est tiré sur le sous-ensemble des immeubles d'habitation, selon la stratégie d'échantillonnage suivante:

- (a) pour éviter des « effets de grappe », les plus grandes adresses de la commune sont recensées exhaustivement ; elles sont réparties en cinq groupes annuels ;
- (b) les adresses neuves sont également recensées exhaustivement, car on ne dispose pas d'informations permettant de les échantillonner ; elles sont également réparties sur cinq groupes ;

(c) les « autres adresses » sont réparties en cinq groupes équilibrés, sur des critères démographiques ou relatifs au parc de logement, chacun des groupes étant uniformément réparti sur le territoire de la commune (une rue donnée comprendra ainsi des adresses des différents groupes) ; chaque année, l'échantillon d'adresses à recenser est tiré dans le groupe de rotation, de façon que le total des adresses à recenser (grandes adresses + adresses neuves + « autres adresses ») représente environ 8 % du total des logements de la commune.

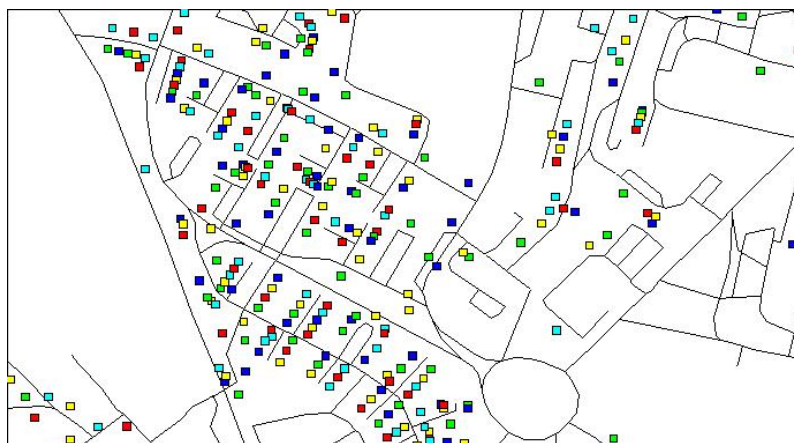


Fig. 2 : les cinq groupes d'adresses

Fig. 2 : les cinq groupes d'adresses

15. Chaque année, on recense donc exhaustivement un cinquième des communes de moins de 10 000 habitants et 8 % de la population des communes de 10 000 habitants et plus. Cela représente environ 4,5 millions de logements et 9 millions d'individus. Au bout de cinq ans, la totalité des petites communes aura été recensée exhaustivement et 40 % de la population de chaque grande commune. Au total, 70 % de la population est recensée au cours d'un cycle quinquennal.

16. Le protocole de collecte reste sur le mode du dépôt-retrait par un agent recenseur. Si l'échantillonnage représente une innovation majeure, la collecte reste sur le mode utilisé lors des recensements généraux : un dépôt-retrait par des agents recenseurs. Chaque ménage se voit remettre deux types d'imprimés : une feuille de logement et des bulletins individuels. Ces questionnaires sont très proches de ceux utilisés lors des recensements précédents. Le premier, intitulé « feuille de logement », permet d'établir la liste des habitants du logement, et comprend une quinzaine de questions sur les caractéristiques et le confort du logement, ainsi que l'équipement en automobiles. Le second, intitulé « bulletin individuel », comprend 25 questions s'articulant autour de l'âge, du sexe, du lieu de naissance, de la nationalité, du lieu de résidence 5 ans plus tôt, du diplôme, de l'activité professionnelle, du lieu d'études ou de travail.

17. Pour les résidences principales que l'on n'a pas réussi à enquêter (personnes impossibles à joindre, absentes de longue durée ou qui refusent de répondre), l'agent recenseur remplit une Fiche de de Logement Non Enquêté (FLNE), en mentionnant le nombre de personnes présumé du logement, ce qui permettra de redresser les chiffres de population.

A. La méthode d'estimation.

18. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, la méthode repose sur une moyenne mobile fondée sur les échantillons de cinq années. Par agrégation des cinq échantillons des années A-4 à A, on calcule une population moyenne par logement, représentative de la situation du milieu de période (l'année A-2). On multiplie ensuite ce ratio par le nombre de logements au début A-2 tiré du RIL, pour obtenir la population de la commune.

19. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, il s'agit de calculer, en fin d'année A, la population au début A-2. Il convient en effet de fournir une information ayant la même date de référence que celle fournie pour les communes de 10 000 habitants et plus. Les communes de moins de 10 000 habitants étant recensées sur l'ensemble du cycle, un cinquième d'entre elles sont recensées en A-4, un cinquième en A-3, etc. Pour les communes recensées en A-2, on retient le résultat de l'enquête de recensement. Pour les communes recensées en A-1 et A, on obtient la population en A-2 par interpolation entre l'enquête de recensement et le dernier résultat publié. Pour les communes recensées en A-4 et A-3, on procède par extrapolation entre le résultat de l'enquête de recensement et A-2 ; cette extrapolation s'appuie sur les données de la Taxe d'Habitation (impôt local assis sur les logements), qui fournissent une indication sur l'évolution du nombre de logements par commune. Elle est affinée pour tenir compte du différentiel entre la croissance des logements et la croissance du nombre de personnes. Ce différentiel, mesuré entre les derniers recensements, est appliqué à l'évolution mesurée par la TH pour donner l'évolution du nombre de personnes.

III. LES MOTIVATIONS DE LA RÉFORME

20. La réforme du recensement a été motivée par deux facteurs : d'une part, un besoin de données plus fraîches et plus régulières et d'autre part, un souhait de lisser la charge, financière et humaine, que représentait un recensement général.

21. Le besoin de données fraîches était de plus en plus nettement exprimé par les utilisateurs de l'Insee. Les recensements généraux, de plus en plus espacés (neuf ans entre les deux derniers), permettaient de moins en moins de rendre compte des évolutions de la population française : mutations sociales ou familiales, mouvements de péri-urbanisation, aménagements urbains... Une demande particulièrement forte émanait des collectivités locales, principaux utilisateurs du recensement et dont l'intérêt pour ces données était renforcé par les nouveaux pouvoirs qui leur sont progressivement conférés dans le cadre de la décentralisation : les communes ou leurs groupements ont ainsi vu leurs compétences étendues en matière de transports urbains, les départements en matière d'aide sociale, d'aide aux personnes âgées, d'investissement et de fonctionnement pour les collèges, les régions en matière de formation professionnelle, d'aménagement du territoire et d'investissement et fonctionnement pour les lycées.

22. Toutes ces compétences demandent des données localisées récentes et régulières, afin d'en assurer l'exercice et l'évaluation. En fournissant des données détaillées chaque année à tous les niveaux géographiques (du pays à la commune voire au quartier), le nouveau recensement répond à ces attentes.

23. Très espacés, les recensements généraux étaient également très lourds. Leur coût, humain et financier, était très difficile à absorber. Le recensement initialement prévu en 1997 a ainsi dû être décalé à 1999 pour des raisons budgétaires. En lissant la charge, la nouvelle méthode permet d'étaler le coût, de pérenniser les acteurs et les budgets et également de mieux organiser et contrôler les opérations, du fait de leur ampleur plus réduite.

IV. ADÉQUATION AUX CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DES RECENSEMENTS DÉFINIES PAR L'ONU

A. Enumération individuelle

24. L'information est recueillie séparément, pour chaque individu ou ménage enquêté. Un fichier détail (un enregistrement par individu ou ménage enquêté) sera produit chaque année, à partir de 2008, en cumulant les fichiers de cinq années d'enquête, permettant ainsi les tabulations croisées, comme pour les recensements généraux. Chacun des 9 millions d'individus et 4,5 millions de logements enquêtés chaque année figure dans ce fichier, affecté de son poids de sondage. Chaque personne est ainsi prise en compte dans le fichier détail.

B. Universalité

25. Toutes les communes de moins de 10 000 habitants sont enquêtées au cours d'un cycle de cinq ans. Dans ces communes toute la population est recensée. L'universalité est donc garantie comme lors des recensements généraux. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, la totalité du territoire de la commune doit être prise en compte au cours d'un cycle quinquennal, comme le stipule la loi. La base de sondage est constituée par la totalité des immeubles d'habitation de la commune, ce qui permet bien de satisfaire cette contrainte et répond au principe d'universalité. Elle est actualisée tous les ans, en s'appuyant sur le fichier d'adresses de La Poste ainsi que sur les fichiers de permis de construire ou les fichiers fiscaux. L'Insee et les communes coopèrent pour cette actualisation. L'information recueillie par cumul de cinq années de collecte permet donc bien de décrire toute la population et tous les territoires de chaque commune de 10 000 habitants et plus.

26. Le taux de sondage, cumulé sur 5 ans, est très élevé (40% dans les grandes communes), ce qui garantit la précision des résultats obtenus. On rappelle que, dans les recensements généraux, certaines variables n'étaient exploitées que pour un échantillon d'individus ou de logements. Et certains pays ne passent le « questionnaire long » que sur une fraction de leur population, souvent de l'ordre de 15 % ou 25 %.

27. Du fait du recours au sondage et de l'annualisation de la collecte, les efforts de l'Insee, des coordonnateurs communaux (les responsables du recensement dans les communes) et des agents recenseurs sont plus concentrés, permettant une collecte de meilleure qualité. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les agents recenseurs disposent d'une liste d'adresses à recenser. C'est un point très important car l'agent recenseur sait précisément où il doit aller, ce qui est plus efficace que la technique du « ratissage » des recensements généraux. Cette technique, jointe à l'utilisation des FLNE, permet de réduire et de redresser les non-réponses.

28. Enfin, les populations vivant en ménage collectifs sont enquêtées exhaustivement, ainsi que les personnes vivant dans des habitations mobiles terrestres et les personnes sans abri. Chaque personne vivant sur le territoire national est ainsi prise en compte.

C. Capacité à fournir de l'information sur de petites zones ou des populations d'effectif réduit

29. Le respect de ce critère découle de celui du critère d'universalité et d'énumération individuelle. Compte tenu du taux de sondage pratiqué (100 % dans les communes de moins de 10 000 habitants et 40 % dans les communes de 10 000 habitants et plus), et compte tenu de l'organisation des données en fichiers de données individuelles pondérées, il est possible d'en tirer une information très détaillée et portant sur des niveaux géographiques très fins ou des populations de faible effectif. On rappelle que le fichier cumulé comporte environ 45 millions d'individus et 22 millions de logements, ce qui permet des tabulations fines.

30. Le recensement produira chaque année des données détaillées sur chaque commune et pour les communes de plus grande taille, sur leurs « IRIS », qui sont des quartiers d'environ 2000 habitants.

31. En tout état de cause, pour des zones géographiques de petite taille, une information actualisée chaque année, même rendue un peu imprécise par l'aléa de sondage, est préférable à une information très ancienne. Pour suivre une politique de rénovation urbaine, par exemple, le recensement tournant sera bien plus utile qu'un recensement général décennal.

D. Simultanéité

32. Les informations collectées sur différentes années sont ramenées à une date unique, celle du milieu du cycle quinquennal. Dans les grandes communes, on fait la moyenne des cinq échantillons, en « calant » ensuite par le nombre de logements tiré du répertoire d'immeubles localisés de l'année médiane. Dans les petites communes, on procède par interpolation ou extrapolation entre l'enquête de recensement et la date de référence de la population. Les extrapolations sont consolidées par le recours aux données tirées du fichier de la Taxe d'Habitation, qui donnent une indication sur l'évolution annuelle du parc de logement des communes. Compte tenu de la durée du cycle (5 ans), la portée de l'interpolation ou de l'extrapolation n'est jamais supérieure à 2 ans, ce qui leur confère une robustesse certaine.

33. Chaque année, les enquêtes de recensement ont lieu à la même date pour toutes les communes concernées (elles démarrent le troisième jeudi de janvier).

E. Régularité

34. Le cinquième critère essentiel est celui de la régularité : les recensements doivent avoir lieu régulièrement, toutes les N années (tous les cinq ou dix ans par exemple). Le recensement français fournira des résultats tous les ans et satisfera donc à cette contrainte de régularité. Il permettra également aux utilisateurs, qui disposeront de données annuelles, de s'affranchir des contraintes de dates posées par le caractère quinquennal ou décennal des recensements.

V. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE

35. Un changement de méthode de l'ampleur de celui-ci nécessite que plusieurs conditions soient réunies, au niveau technique ou méthodologique, mais également en termes de concertation avec les utilisateurs des données et avec les partenaires du recensement.
36. Sur le plan technique, il convient d'assurer de la bonne qualité de la base de sondage : il est nécessaire pour cela de disposer de fichiers administratifs permettant d'actualiser la base et de mettre au point des protocoles d'utilisation de ces fichiers. En France, le partenariat avec les communes est très important dans ce cadre, pour compléter l'apport de ces fichiers par une expertise locale, très utile car leur connaissance du terrain est meilleure. Faute de fichiers administratifs, la mise à jour de la base de sondage s'avère lourde et onéreuse car elle nécessite d'envoyer des agents sur le terrain pour un repérage de l'habitat (c'est le cas des DOM en France).
37. Dans le même ordre d'idées, la disponibilité de sources administratives permettant d'actualiser la base de sondage et de « caler » si nécessaire les résultats d'enquêtes représente un atout essentiel pour la réussite d'une telle opération.
38. Il faut également disposer d'un savoir-faire en matière méthodologique (sondage et modélisation) permettant d'optimiser les échantillons, d'extrapoler les résultats des enquêtes et de produire les résultats statistiques synchrones, quelle que soit la date de leur collecte. La technique des échantillons équilibrés et la maîtrise de sa mise en œuvre est indispensable pour optimiser les échantillons, et donc le budget et la qualité des estimations.
39. Il faut également s'assurer de disposer d'un budget suffisant et pérenne : le recensement tournant ne diminue pas les coûts du recensement ; il permet juste de les étaler dans le temps et d'en assurer un meilleur « rendement » puisque des données sont produites chaque année. Par exemple, en France, le recensement coûte chaque année environ 1/7 du coût d'un recensement général. Une fois lancée, l'opération ne peut plus s'interrompre car le coût de rattrapage d'une année perdue serait très supérieur au budget d'une année ordinaire.
40. Le passage d'un recensement classique à un recensement tournant demande donc d'importants pré-requis et une préparation approfondie (constitution des bases de sondage, échantillonnage, négociations budgétaires...). Il nécessite donc une importante concertation.
41. Une étape indispensable de la préparation du changement est celle de la concertation avec les utilisateurs du recensement : passer d'un système de données décennales, de type « photographie instantanée », à un système de données annualisées, représentatives d'une période et présentant un aléa statistique n'est pas immédiat. En France, la concertation a également associé de manière très marquée les communes, acteurs du recensement depuis très longtemps et partenaires du nouveau recensement. La concertation doit également impliquer les décideurs politiques, nationaux ou locaux, qui s'appuient sur les chiffres du recensement. L'acceptation du nouveau système nécessite de leur part un haut niveau de confiance dans l'institution statistique.
42. La démarche de concertation se poursuit, sur le thème de l'organisation de la collecte et sur celui de la diffusion. Une commission nationale d'évaluation du recensement a ainsi été créée au

sein du conseil national de l'Information statistique (CNIS). Présidée par un sénateur, elle associe l'Insee, les communes, des utilisateurs du recensement (administrations, associations d'élus, chercheurs...). Elle évalue les processus de collecte et de contrôle, propose des adaptations sur les différents protocoles et devra se prononcer sur les changements des textes qui régissent l'organisation des opérations de recensement. En matière de diffusion, un groupe de travail associant l'Insee et les communes permet d'échanger sur les produits et services de diffusion, notamment à l'échelon infra-communal.

VI. A MI-CHEMIN DU PREMIER CYCLE DE COLLECTE, UN PREMIER BILAN POSITIF

43. Après trois collectes, il est possible de dresser un premier bilan de la mise en place du nouveau recensement. Celui-ci est largement positif. L'adhésion des communes et des habitants à la nouvelle méthode est très large. Toutes les communes ont participé au recensement en 2005 et 2006 et les deux communes qui avaient refusé de participer en 2004 ont pris part au recensement les années suivantes. Quant aux habitants, on pouvait craindre que le recours au sondage n'entraîne une moindre mobilisation que lors des recensements généraux, il n'en a rien été, grâce à une communication très efficace, tant au niveau national que local. Enfin, dès la fin de 2004, l'Insee a pu restituer de premières estimations de population à toutes les communes de moins de 10 000 habitants qui avaient été enquêtées, ainsi qu'à une centaine de grandes villes. Ces résultats ont ensuite été diffusés largement via internet, deux jours avant le début de la collecte 2005. Fin 2005, l'Insee a étendu ce dispositif, aux communes de moins de 10 000 habitants enquêtées en 2006 ainsi qu'à une centaine de grandes villes supplémentaires. Ces résultats ont été rendus publics le 17 janvier 2006. Cette diffusion de premiers résultats a très largement contribué à la conviction des utilisateurs quant à l'intérêt de la nouvelle méthode.

44. Sur le plan organisationnel, les effets positifs de l'annualisation de la collecte commencent à se faire sentir : amélioration des organisations, des applications informatiques, professionnalisation des différents acteurs, à l'Insee comme dans les communes.

45. Un important travail de consolidation, permis par l'expérience des premières collectes, reste à mener avant la fin du premier cycle, pour atteindre le régime de croisière. Pour la suite, la réflexion en matière d'améliorations s'orientera dans deux directions : l'ouverture à de nouveaux modes de collecte et l'évolution des questionnements, pour les adapter aux nouvelles attentes des utilisateurs et à la disponibilité de nouvelles sources administratives, notamment en matière d'emploi.

* * * * *