



Commission économique pour l'Europe**Conférence des statisticiens européens****Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations****Dix-huitième session**

Genève, 28-30 septembre 2016

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Méthodes alternatives d'énumération de la population, en particulier des groupes de population difficiles à recenser**Quelques réflexions sur le recensement de populations difficiles à recenser sur la base de quelques exemples en France****Note de l'Institut national de la Statistique et des Études Économiques¹***Résumé*

L'objectif de ce papier est de présenter quelques exemples de populations particulièrement difficiles à recenser en France et d'en tirer des enseignements à la fois en matière de recommandations pour réaliser ces recensements particuliers et en matière d'attentes qui peuvent être escomptées sur ces sujets. Après avoir rappelé le contexte particulier du recensement en France, trois opérations de recensement seront présentées : le recensement du camp de migrants installé à Calais dans le nord de la France, le recensement des orpailleurs en Guyane, prospecteurs clandestins d'or dans ce territoire français situé en Amérique latine à la frontière brésilienne et couvert essentiellement par la forêt équatoriale ainsi que le recensement de la population de Mayotte, petite île française de l'archipel des Comores située dans le canal du Mozambique entre Madagascar et le Mozambique, sur la côte sud est de l'Afrique. Dans une dernière partie, quelques enseignements seront tirés de ces trois cas particuliers.

¹ Ce document a été soumis tardivement suite à la soumission tardive du document de l'Insee.

I. Introduction

1. Afin de mieux répondre aux attentes des utilisateurs de l'information et de faciliter le financement du recensement, l'Insee a mis en place un nouveau mode de recensement original. Il permet de diffuser chaque année l'ensemble des données de population et résultats statistiques attendus d'un recensement, à tous les niveaux géographiques y compris infra communaux. Ce recensement, dit recensement tournant, trouve sa source de droit dans la loi. Il s'appuie sur un cycle quinquennal d'enquêtes réalisées exhaustivement par roulement dans les communes de moins de 10 000 habitants et par sondage dans les plus grandes communes, ainsi que sur un partenariat étroit entre l'Insee et les communes. La loi a néanmoins maintenu, par dérogation, un recensement traditionnel exhaustif quinquennal à Mayotte et dans les îles du Pacifique. Après un rappel des principes essentiels de ce recensement dans une première partie, un zoom sera fait sur le recensement de populations spécifiques, à savoir les migrants du camp de Calais et les orpailleurs de Guyane ainsi que sur le recensement à Mayotte. L'objectif poursuivi est de partager les difficultés rencontrées avec les autres pays européens confrontés aux mêmes problématiques, d'essayer de faire émerger des bonnes pratiques, tout en essayant de mieux cerner l'information qui peut être recueillie et en interrogeant parfois les recommandations internationales portant sur cette thématique.

II. Le recensement français

1. Le fondement juridique du recensement français

2. Les principes d'exécution du recensement ont été définis par une loi promulguée en 2002, complétée par des textes réglementaires définissant les modalités d'application de la loi.

2. L'historique

3. Depuis 2004, le recensement repose sur une collecte d'informations annuelle concernant successivement tous les territoires communaux au cours d'une période de cinq ans. Ce recensement, organisé selon cette méthode, succède aux recensements généraux de la population dont 1999 aura été la dernière édition. Les cinq premières enquêtes de recensement ont été réalisées de 2004 à 2008. Elles ont permis de produire les résultats du recensement, millésimé 2006, date du milieu de la période. Depuis, chaque année, des résultats de recensement sont produits à partir des cinq enquêtes annuelles les plus récentes : avec abandon des informations issues de l'enquête la plus ancienne et prise en compte de la dernière enquête.

3. Les thèmes abordés dans le recensement français

4. Les informations individuelles collectées durant la phase de collecte portent sur l'état civil des individus, leur nationalité, leur situation familiale, leur niveau de formation, leur activité professionnelle ou leurs études, leur lieu de résidence, leur lieu de travail ou d'étude, leur lieu de résidence un an plus tôt, les moyens de transport utilisés pour aller travailler soit environ 25 questions, ainsi que sur les caractéristiques des logements, de leur confort, articulées autour d'une quinzaine de questions.

4. Le champ géographique

5. Le recensement couvre la France métropolitaine, les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion), les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Par dérogation, le département de Mayotte et les collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna) procèdent à des recensements généraux tous les cinq ans.

5. Les différentes collectes

6. Trois types de collectes sont organisées selon les caractéristiques des habitations occupées : la collecte auprès des ménages habitant dans des logements ordinaires, la collecte auprès des individus résidant en communautés, la collecte auprès des personnes habitant dans une habitation mobile ou étant sans abri (HMSA)².

6. La périodicité de l'opération

7. Les enquêtes de recensement sont annuelles. Le recensement fournit, chaque année, des résultats à partir des informations collectées lors des cinq enquêtes annuelles les plus récentes.

7. La période et le mode de collecte

8. Le recensement est effectué sous la responsabilité de l'État. L'Insee réalise la collecte auprès des communautés avec ses propres enquêteurs. Pour la collecte auprès des ménages ordinaires et des personnes en habitation mobile ou sans abri (HMSA), les communes préparent et réalisent les enquêtes de recensement³ ; l'Insee, l'office statistique français, a pour mission d'organiser et de contrôler la collecte des informations. Il recueille ensuite l'information collectée, exploite les questionnaires et diffuse les résultats. La collecte s'effectue en janvier et février. Depuis 2015, les ménages habitant en logement ordinaire peuvent répondre aux questionnaires par internet ; près de 40 % des ménages ont choisi ce mode de réponse en 2016.

8. Le plan de sondage

9. Les communes de moins de 10 000 habitants réalisent une enquête de recensement portant sur toute la population, à raison d'une commune sur cinq chaque année. Les communes de 10 000 habitants ou plus réalisent tous les ans une enquête par sondage auprès d'un échantillon de logements représentant 8 % de leur population. La base de sondage est le répertoire d'immeubles localisés, constitué pour chacune des quelque 1 000 communes de 10 000 habitants ou plus, qui contient toutes les adresses d'habitation et pour chacune de ces adresses, son nombre de logements. Ainsi, chaque année, l'enquête annuelle constitue un échantillon de 14 % des personnes vivant en France. Sur un cycle de cinq ans, l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants et 40 % de la population des communes de 10 000 habitants ou plus sont pris en compte dans le recensement.

² S'ajoute également une fois tous les 5 ans, une collecte particulière auprès des personnes habitant un bateau pratiquant la navigation fluviale.

³ Sauf dans les territoires qui pratiquent encore par dérogation un recensement général

10. Par ailleurs, les communautés sont recensées exhaustivement une fois au cours du cycle de cinq ans. Il en est de même pour les personnes en habitation mobile et sans abri, qui sont recensées l'année du recensement de la commune pour les communes de moins de 10 000 habitants et les années se terminant par 1 et 6 dans les communes de 10 000 habitants ou plus.

9. La méthodologie :

11. Les informations ainsi collectées sont ramenées à une même date pour toutes les communes afin d'assurer l'égalité de traitement entre elles et d'obtenir une bonne fiabilité des données. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus on s'appuie sur un répertoire d'immeubles localisés exhaustif donnant le nombre de logements par adresse. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, on actualise les données collectées lors des enquêtes avec les décomptes de logements tirés des fichiers fiscaux (taxe d'habitation).

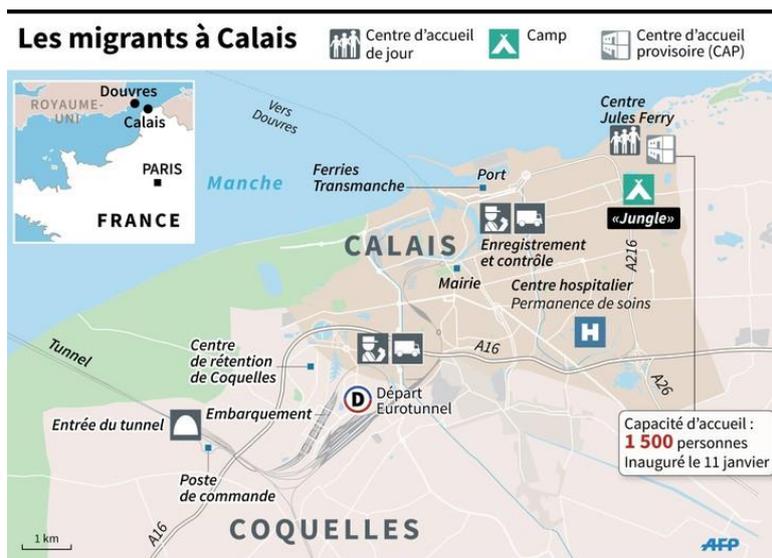
12. Les populations issues du recensement sont chaque année authentifiées par un texte légal ; elles servent de base pour le calcul des dotations financières versées par l'État aux communes pour assurer leur fonctionnement. Dans un contexte de baisse continue de ces dotations observée ces dernières années, les élus communaux sont très vigilants quant au niveau et à l'évolution de leur population.

III. Quelques expériences de recensement de sous-groupes difficiles à recenser

1. Le recensement de la « jungle » de Calais

13. Calais est une ville de 73 000 habitants située dans le nord de la France ; c'est un port qui permet de se rendre en Angleterre par voie maritime et, surtout Calais est situé à proximité immédiate de l'entrée du tunnel sous la Manche, emprunté par les trains à grande vitesse qui assurent la liaison France-Angleterre.

Carte 1 : Calais et la zone d'accueil des migrants



14. Le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen si bien qu'il n'y a pas de libre circulation des biens et des personnes entre la France et le Royaume-Uni : des contrôles sont maintenus pour les ressortissants d'États tiers lors du passage de la frontière franco-britannique. La coopération dans le domaine de circulation entre les deux pays est définie par un accord bilatéral signé en 2003 (dit accord du Touquet). Cet accord prévoit que les contrôles d'entrée au Royaume-Uni sont effectués dans l'État de départ, c'est-à-dire en France. Dit plus simplement, cela revient à localiser la frontière à Calais et a pour conséquence que de nombreuses personnes en provenance de pays comme la Syrie ou l'Afghanistan et qui souhaitent rejoindre le Royaume-Uni sont bloquées à Calais en attendant leur éventuelle traversée et séjournent pour une durée indéterminée dans cette ville.

15. Ainsi, plusieurs milliers de personnes vivent sur le territoire de la commune de Calais avec l'unique espoir de rallier le Royaume-Uni. Cette population est considérée comme devant être recensée au regard des recommandations internationales (voir point 20). Par ailleurs, la commune réclame que cette population soit dénombrée de la façon la plus exacte possible, afin notamment que la dotation versée par l'État à la commune et assise sur son nombre d'habitants tienne compte de cette population génératrice de coûts pour la commune, comme par exemple le coût du ramassage des ordures ménagères (la dotation annuelle s'élève à environ 100 euros par habitant).

16. Pour tenter de dénombrer cette population, la première tâche a consisté à définir précisément le territoire concerné et l'organisation de la vie sur le terrain, afin de pouvoir ensuite définir un protocole de collecte adapté. L'objectif était de réaliser ce dénombrement dans le cadre du recensement en respectant les principes du recensement français tels que définis par les textes réglementaires, et non pas de mener une opération spécifique de recensement des migrants. Un membre de l'équipe nationale en charge de la conception et du pilotage du recensement s'est rendu sur place, en présence de représentants des autorités locales. Cette visite a permis de confirmer que la zone s'étend uniquement sur la commune de Calais, sans déborder sur le territoire d'autres communes et qu'elle est organisée en différents espaces :

- des zones organisées, gérées par une association, comprenant
 - un centre d'accueil comprenant des hébergements (mobil-homes ou tentes) abritant des femmes et des enfants, organisés autour de bâtiments communs (sanitaires, cuisine) ainsi qu'un centre de distribution de repas ;
 - un centre d'accueil provisoire composé d'une centaine de containers équipés pour l'hébergement et de tentes de la sécurité civile ;



- une zone, dite « jungle de Calais », non structurée, composée de multiples tentes et habitations précaires disséminées sans ordre apparent sur une surface d'environ 20 hectares.



Par ailleurs, sur la zone est installé un hôpital de campagne géré par une organisation non gouvernementale.

17. Le travail a ensuite consisté à, d'une part, définir le protocole de collecte à retenir pour chacune des zones et à, d'autre part, recenser l'information qui pouvait être mobilisée sur les habitants de chacune de ces zones. Comme vu précédemment, l'organisation de la collecte dans le recensement français est différente selon qu'il s'agit de ménages habitant dans des logements ordinaires, de personnes habitant en institutions (communautés) et de personnes sans abri ou habitant dans des habitations mobiles (HMSA).

18. Le centre d'accueil qui héberge des femmes et des enfants qui vivent de façon permanente ensemble, prennent leurs repas ensemble a été classé en local d'habitation collectif. En effet, il satisfait à la définition d'une communauté telle que définie dans le recensement français (ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire dont les habitants partagent, à titre habituel, un mode de vie commun). Il satisfait également à la définition d'un camp, donnée dans les *Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements 2010 et 2020* émises par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Selon ces recommandations, un camp est « un ensemble de bâtiments semi-permanents ou temporaires, qui est destiné à abriter temporairement des groupes de personnes ayant des activités ou des intérêts communs et qui constitue leur résidence habituelle. Ces locaux sont en général dotés de certaines installations communes telles que cuisine, lieux d'aisance, salles d'eau cette catégorie comprend les camps militaires, les camps de réfugiés, ... ». Dans le recensement français, dans les villes de 10 000 habitants ou plus, les communautés sont recensées une fois tous les cinq ans. Celles de Calais, dont le centre d'accueil, le seront en 2018 pour Calais. Il était important de respecter cette règle qui correspond aux principes du recensement français et de ne pas procéder à un recensement spécifique des migrants.

19. Le centre d'accueil provisoire constitué uniquement de containers dans lesquels les migrants viennent dormir n'a pas été considéré comme une communauté car il n'y a pas dans cette zone d'installations permettant la vie en commun telles qu'une cuisine commune. Il a été décidé de le recenser, comme les habitations précaires, tentes, abris en tôle, localisées dans la « jungle », au titre du recensement dit des unités d'habitation mobile. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, les habitations mobiles et les personnes sans abri (HMSA) sont recensées une fois tous les 5 ans, les années finissant par 1 ou 6. Il convenait donc de recenser le centre d'accueil provisoire et la « jungle » en 2016.

20. Dans le recensement français, la collecte des HMSA est faite par des agents recenseurs recrutés par la commune qui balayent le terrain qui leur a été confié les deux premiers jours de la collecte et remplissent, le plus souvent sous la dictée, les questionnaires de recensement pour les personnes sans abri ou les habitants en habitations mobiles repérés lors de cette opération. Cette collecte classique n'a pas été possible dans le cas précis : les conditions n'étaient pas remplies pour assurer la sécurité des agents recenseurs, la population est très méfiante et peu encline à répondre à des enquêteurs,

même en assurant une communication *ad hoc* sur la confidentialité des données recueillies. Ainsi, aucune collecte terrain directe n'a pu être réalisée. Il a donc été nécessaire de s'appuyer sur les seules données disponibles, qui ont été utilisées comme proxy, à savoir :

- pour le centre d'accueil provisoire, celles renseignées dans le registre tenu par l'association qui gère le centre, à savoir nom, âge et nationalité ;
- pour la « jungle », un décompte réalisé par les autorités locales quelques jours avant la date de référence du recensement. L'Insee a souhaité obtenir suffisamment d'information sur le déroulement de ce comptage pour valider sa fiabilité et retenir ses résultats. La méthode utilisée par les autorités locales a consisté :
 - à repérer la zone par voie aérienne avec prise de photographies,
 - à la découper en secteurs sur la base des plans recueillis par ce repérage aérien,
 - à confier ces secteurs à des équipes qui, toutes simultanément, ont balayé la zone à pied durant une demi-journée, ouvert chaque tente et chaque abri et ont comptabilisé les personnes qui y séjournent.

21. Elle a paru suffisamment conforme aux principes de recensement pour que les résultats puissent être retenus. En particulier, il était important de ne pas se contenter d'un nombre de tentes ou d'abris pour estimer la population car certaines de ces tentes sont inoccupées ou utilisées à des usages connexes (cuisine, stockage, etc.). La vérification sur le terrain de leur utilisation effective était nécessaire.

22. Au total, pour la partie « jungle », nous avons pu obtenir des comptages mais aucune autre information sur les caractéristiques des habitants (sexe, âge ou nationalité). En revanche, sur la partie gérée par l'association, nous avons pu obtenir des informations sur l'âge et la nationalité. Nous avons pris en compte ces quelques informations pour redresser la non-réponse observée dans la partie « jungle ».

23. La question s'est posée de savoir si on devait considérer toute la population présente dans cette zone comme de la population résidant habituellement à Calais et donc la comptabiliser dans le recensement, alors que le but de ces personnes est de quitter la France pour se rendre au Royaume-Uni. Selon les recommandations internationales citées précédemment,

- la population à comptabiliser doit être la population résidant habituellement dans la division territoriale, au sens qui vit à cet endroit depuis au moins 12 mois ou qui a l'intention d'y rester au moins un an ; une partie de la population de cette zone de Calais ne remplit évidemment pas ces critères puisqu'il s'agit de populations dont le seul but est de rallier le plus rapidement possible le Royaume-Uni ;
- dans les cas particuliers, il faut inclure les personnes pour lesquels le concept de résidence habituelle ne s'applique pas comme les nomades, vagabonds : les habitants de la « jungle » de Calais ne peuvent pas être assimilés à des nomades ou vagabonds, ils sont installés dans cette zone et ne la quittent que pour tenter des passages vers l'Angleterre ;
- les personnes qui peuvent être des migrants illégaux, irréguliers ou sans papier, tels des demandeurs d'asile ou des réfugiés, doivent être incluses dans la population résidente selon les mêmes règles de résidence habituelle que celles appliquées aux autres personnes : on retombe sur la condition de résidence habituelle, que ne satisfont pas bon nombre de migrants de la jungle de Calais ;
- pour les migrants de long-terme – ceux dont le séjour à l'étranger dépasse 12 mois – le pays de destination du migrant devrait être le pays de résidence habituelle : pour

notre population d'intérêt, le pays de destination est censé être au Royaume-Uni mais sans aucune assurance qu'ils y arrivent un jour ;

- enfin, les recommandations précisent que, pour les personnes sans résidence habituelle, comme les personnes sans domicile ou sans abri ou les nomades, le lieu de recensement doit être considéré comme le lieu de résidence habituelle. C'est sur la base de cette recommandation que l'Insee a comptabilisé tous les habitants repérés sur la zone dans la population habituelle de Calais. Néanmoins, le texte est peu satisfaisant car les personnes en cause ne sont pas vraiment sans résidence habituelle dans la mesure où les containers, tentes, cabanes en tôle qu'elles occupent constituent bien leur résidence au contraire des sans abri, sans domicile ou nomades qui changent régulièrement de lieu où ils passent la nuit. Il pourrait être opportun d'affiner les recommandations sur ce point pour tenir compte des situations de ce type.

24. Tout au long de cette opération, il a été nécessaire d'être très vigilant sur la communication : les acteurs sont nombreux, les enjeux politiques et médiatiques autour de la situation de ce camp de migrants sont très importants, engendrant une grande méfiance.

2. Le recensement des orpailleurs de Guyane

25. La Guyane est un département français situé en Amérique du Sud, entre le Brésil et le Surinam. C'est un territoire très étendu, près de 84 000 km², recouvert à 98 % par la forêt équatoriale et comptant un peu moins de 250 000 habitants.

26. L'or contenu dans le sous-sol guyanais est exploité depuis plus de 150 ans, à la fois par quelques exploitations minières régulières et surtout par des orpailleurs illégaux, appelés « garimpeiros », venus principalement de régions défavorisées du Brésil ou du Surinam. Cette activité des « garimpeiros » conduit à des problèmes écologiques (saccage de la forêt tropicale), de santé publique (contamination des populations amérindiennes par le mercure utilisé pour agglomérer les petites particules d'or) et de violence. Depuis une vingtaine d'années, des opérations militaires sont conduites contre les sites clandestins avec destruction de matériel et reconduite à la frontière pour lutter contre l'immigration clandestine, le proxénétisme, la contrebande, le trafic de stupéfiants, etc.



27. Ces sites d'orpaillage illégaux s'étendent sur les communes situées à la frontière du Surinam, de Saint-Laurent à Maripasoula, dans le sud du département et le long de la frontière brésilienne (Saul, Régina, Camopi). Les élus de ces communes veillent particulièrement à ce que ces populations soient comptabilisées dans la population de leur commune, en se basant sur le principe d'universalité du recensement, et entrent donc dans le calcul des dotations versées par l'État.

28. Recenser ces orpailleurs illégaux conformément au protocole de collecte établi pour le recensement français supposerait :

- - de repérer les sites d'orpaillage,
- - de définir le type de collecte (ménages, communautés ou habitations mobiles et sans abri) à retenir en particulier dans les communes plus de 10 000 habitants où le recensement des individus habitant dans un logement ordinaire est réalisé par sondage,
- - d'envoyer des agents recenseurs (recrutés par la commune) sur les lieux pour remettre et faire remplir les questionnaires,
- - pour l'Insee, d'être en mesure de contrôler, le volume et la qualité des informations recueillies, ce qui, en pratique, suppose d'accompagner les agents recenseurs sur le terrain,

tout cela dans un contexte où les déplacements ne peuvent se faire qu'en hélicoptère ou en pirogue sur les fleuves et rivières amazoniens, ce qui est générateur de coûts très importants.

29. Quel que soit le type d'habitations réellement occupées par la population résidant sur les sites d'orpaillage (donneurs d'ordre et ouvriers chercheurs d'or mais aussi cuisiniers, piroguiers, porteurs, prostituées, bijoutiers, épiciers, bouchers, menuisiers, trafiquants de stupéfiants etc.), il a été décidé que le seul recensement possible était un recensement exhaustif, réalisé par interrogation directe des résidents et donc, si une opération terrain était possible, de l'assimiler à un recensement de personnes en habitations mobiles ou sans abri.

30. Mais il est apparu que les conditions n'étaient pas réunies pour pouvoir envoyer sur le terrain des agents de l'Insee pour contrôler la collecte et que, de même, la plupart des communes ne souhaitaient pas envoyer leurs agents dans ces zones réputées violentes. Il est apparu également que le coût d'une telle opération serait très important sans aucune certitude de pouvoir obtenir un comptage de qualité des populations vivant sur ces sites d'orpaillage. Une commune a, par le passé, envoyé des agents sur le terrain pour recenser ces sites mais faute de moyens de contrôle des chiffres annoncés, les résultats n'ont pas pu être pris en compte. Un contact a été pris avec le Brésil pour savoir comment sont recensés les travailleurs des zones aurifères: la réponse a été de façon classique, avec des agents recenseurs recrutés localement, éventuellement accompagnés de forces armées pour assurer leur sécurité. Ce schéma n'a pu être déployé en Guyane, mais la situation des travailleurs n'est pas la même (davantage d'étrangers – de Brésiliens en particulier – en situation irrégulière en Guyane).

31. Au total, le constat est fait que ces zones ne peuvent être recensées dans le cadre d'une opération de recensement, constat similaire à celui fait pour la « jungle » de Calais. Nous nous sommes alors tournés vers les autorités locales (forces armées, gendarmerie, services de l'État) qui, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal, repèrent les sites d'orpaillage afin de détruire les puits et les campements et de reconduire à la frontière les étrangers en situation irrégulière.

32. Sur la base des informations transmises (qui, confidentielles, ne peuvent être détaillées ici), il est possible d'élaborer une estimation des populations vivant sur les sites d'orpaillage reposant sur une méthode suffisamment fiable. La méthode consiste à dénombrer et repérer les sites (dispositif aérien essentiellement), puis, sur la base des données constatées lors des opérations terrain menées par les forces armées, de définir des ratios de nombre moyen de personnes vivant dans un campement ou un carbet (hutte sans murs servant d'abri construit dans la forêt) à partir de données liées à l'habitat et de données sur les équipements de recherche d'or. Au final, quelques milliers de personnes sont ainsi recensées dans les sites d'orpaillage illégaux en Guyane. Seule cette estimation est disponible, aucune donnée portant sur les caractéristiques de cette population ne peut être recueillie.

33. La question se pose de l'actualisation de ces chiffres, ventilés pour chaque commune. Une piste pourrait être de s'appuyer sur l'estimation de l'évolution globale du nombre de « garimpeiros », liée aux actions de lutte contre l'orpaillage illégal, faite par les forces armées.

3. Le recensement de la population de Mayotte

34. Mayotte est une île de l'archipel des Comores, située dans le canal du Mozambique, entre Madagascar et le Mozambique, proche de la côte sud-est de l'Afrique.

35. L'archipel des Comores est composé de 4 îles, Grande Comore, Mohéli, Anjouan et Mayotte. Suite aux référendums organisés en 1975 dans les îles des Comores, Mayotte a souhaité rester française quand les 3 autres îles décidaient de devenir indépendantes. Les îles des Comores font partie des territoires les plus pauvres au monde : l'indice de développement humain place les Comores au 132ème rang sur 177 pays.

36. Puis, en mars 2011, suite au référendum organisé à Mayotte en 2009, Mayotte a obtenu le statut de département et est ainsi devenu le 101ème département français avec pour conséquence que les normes juridiques en vigueur dans les autres départements français doivent progressivement s'appliquer à Mayotte.



37. La loi de 2002 qui définit les modalités du recensement en France a maintenu un recensement traditionnel, tous les 5 ans dans les collectivités d'outre-mer, dont Mayotte faisait partie au moment de la promulgation de la loi. Mayotte étant devenu un département en 2011, la loi aurait pu être modifiée pour que Mayotte procède à un recensement tournant comme les autres départements français. Mais ce choix n'a pas été fait, les conditions ne sont pas aujourd'hui remplies sur ce territoire pour pouvoir y dérouler le même recensement que dans les autres

départements.

38. Le dernier recensement, recensement traditionnel exhaustif a eu lieu en 2012. Mayotte comptait alors 212 000 habitants, la densité est la plus forte de France après la région parisienne, 40 % de la population est étrangère, à 95 % comorienne et l'île comprend de nombreux étrangers en situation irrégulière. En effet, l'île d'Anjouan, autre île des Comores, n'est située qu'à 70 kilomètres de Mayotte. De nombreux Anjouanais, pour fuir la pauvreté qui règne aux Comores, viennent clandestinement par bateau à Mayotte, pour s'installer sur le territoire français à la recherche d'une vie meilleure, mais aussi pour accéder au système de soins ou accoucher sur le territoire français, d'autant que les bébés nés à Mayotte pourront acquérir automatiquement la nationalité française à leurs 18 ans. Ainsi, de nombreuses Anjouanaises arrivent clandestinement sur des petits bateaux appelés kwassa-kwassa, conduits par des passeurs, à Mamoudzou, capitale de l'île où se situe l'hôpital, pour y accoucher. L'hôpital de Mamoudzou est ainsi la plus grande maternité de France, 6000 naissances ont été comptabilisées à Mamoudzou en 2015, et 9000 au total sur l'île. Ce nombre très important génère des besoins considérables. Ainsi, par exemple, ce petit territoire de 212 000 habitants en 2012 a connu en moyenne 25 naissances par jour en 2015, ce qui signifie que, quelques années plus tard, quand ces bébés seront en âge d'aller à l'école, il conviendrait de créer chaque jour une classe d'école supplémentaire. L'île comprend ainsi de nombreuses personnes en situation irrégulière, difficiles à recenser car étant très méfiantes dès lors qu'il s'agit de répondre à un questionnaire qui les interroge sur leur situation, dans la peur d'une utilisation de ces données pour les expulser du territoire français et les reconduire à la frontière.

39. La seconde difficulté est relative au type d'habitat : une part très importante de la population habite dans des bidonvilles, constitués d'habitats précaires, appelés bangas, réalisés à partir de matériaux de récupération, essentiellement de morceaux de tôle. Ces habitations précaires sont soit disséminées de-ci de-là sur le territoire, soit regroupées dans des zones et constituent un véritable village. Ces habitations sont bien sûr bâties sans permis de construire, il n'y a pas d'adressage normalisé (nom de rues, numérotation des habitations dans la rue). Il n'est donc pas possible sur un tel territoire, où les bidonvilles sont si importants, de bâtir un répertoire d'immeubles localisés exhaustif, mis à jour en continu alors que cet ingrédient est la base nécessaire du recensement des communes de 10 000 habitants ou plus (la plupart des 17 communes de Mayotte comptent plus de 10 000 habitants).

40. La troisième difficulté que l'on va rencontrer pour le prochain recensement qui aura lieu en 2017 est relative aux problèmes d'insécurité qui règnent actuellement sur l'île : il existe aujourd'hui de nombreux conflits entre la population résidente et la population

immigrée en situation irrégulière, si bien que d'une part chacun est très méfiant envers toute personne qui se présente chez lui et d'autre part, on assiste à de nombreuses destructions de bangas, rendant encore plus difficile le repérage des logements.

41. Dans ce contexte où le recensement tournant n'est pas applicable, ou il n'y a pas de source administrative concernant la population et ses caractéristiques, maintenir un recensement traditionnel apparaît comme la seule solution possible. Le prochain recensement aura donc lieu à l'été 2017 et il est en cours de préparation depuis plusieurs mois. Son importance est capitale car encore plus qu'ailleurs, il est important de connaître avec précision la population de ce territoire, son évolution et ses caractéristiques : les attentes des élus sont fortes pour bénéficier des dotations liées à la population, dotations nécessaires pour faire face aux besoins en équipements et infrastructures, les pouvoirs publics ont aussi besoin de mieux connaître la situation démographique pour anticiper les besoins. Enfin Mayotte est une région ultrapériphérique qui bénéficie d'aides spécifiques de l'Union européenne, qui pour ce faire a besoin de données démographiques fiables. Le recensement de 2017 débutera par une enquête cartographique réalisée par les enquêteurs de l'Insee qui repèreront toutes les habitations y compris illégales. Les agents recenseurs seront recrutés avec l'aide des communes au sein des diverses communautés habitant l'île, parlant la langue locale (le shimaoré). Chacun aura un secteur à recenser déterminé grâce à l'enquête cartographique préalable. Ce sont eux qui renseigneront les bulletins du recensement sous la dictée des personnes recensées. Les maires ont déjà été réunis pour les impliquer au mieux dans ce recensement. Ils devront en particulier valider les résultats de l'enquête cartographique et superviser la tenue du recensement afin de s'assurer qu'aucun logement sur le territoire de leur commune n'a été oublié. Enfin, de gros efforts seront faits en matière de communication, en s'appuyant en particulier sur les chefs religieux et sur les cadis – juges musulmans –, la population à 95% musulmane étant très religieuse.



IV. Les leçons à en tirer

42. Ces trois exemples de populations particulièrement difficiles à recenser présentent les points communs suivants : une population immigrée en situation irrégulière importante, un habitat précaire, l'absence de données administrative sur ces populations, des zones de grande violence. Dans les trois cas, seul un recensement traditionnel avec balayage exhaustif de la zone peut conduire à une estimation acceptable de la population. Il convient de noter au passage que ces recensements, parfois pour des populations très peu nombreuses, comme celle des orpailleurs en Guyane, sont génératrices de coûts très importants.

43. Dans tous ces cas, malgré la complexité de la situation, les élus locaux attendent de l'office statistique la prise en compte de ces populations, en s'appuyant d'abord sur le principe d'universalité du recensement (le dénombrement de la population doit porter sur chaque individu résidant sur le territoire déterminé d'un pays), mais surtout parce que ces populations sont génératrices de coûts pour la commune et que leur prise en compte augmente les dotations de l'État versées aux communes.

44. Seule une coopération avec des autorités locales (associations, administration communale, administration d'État, forces armées, représentants religieux) permet d'obtenir une estimation des populations concernées. Mais cette coopération est souvent complexe du fait des enjeux politiques, médiatiques ou de sécurité attachés au suivi de ces populations. Par ailleurs, pour la jungle de Calais ou les orpailleurs de Guyane, l'Insee n'a pris en compte les estimations de populations obtenues que s'il lui était possible d'obtenir suffisamment d'informations sur la méthode utilisée pour établir l'estimation afin de s'assurer que les chiffres obtenus étaient de qualité suffisante. Il faut noter que dans tous les cas, il y a un repérage préalable exhaustif des habitations : par moyens aériens pour les tentes, cabanes servant d'habitation pour la « jungle » de Calais et pour les sites d'orpaillage illégal pour la Guyane, par balayage systématique du territoire par des enquêteurs Insee à Mayotte.

45. Les estimations réalisées dans la jungle de Calais et sur les sites d'orpaillage illégal restent très frustes : d'une part elles s'appuient, pour certaines, sur des hypothèses de ratios simples mais qui ont une influence déterminante sur les chiffres, d'autre part elles peuvent varier dans le temps assez fortement, notamment car des opérations de démantèlement sont conduites s'agissant de personnes en situation irrégulière ou d'exercice d'activités irrégulières.

46. Beaucoup d'interrogations ont été émises quant au respect des recommandations internationales en matière de recensement. Les principales questions portent sur la notion de population résidente puisqu'une partie de cette population n'a pas vocation à rester sur le territoire français sans pour autant qu'on puisse savoir si elle quittera un jour ce territoire, ainsi que sur la notion « d'absence de résidence habituelle ailleurs ». De plus, se pose la question de caractériser le type d'habitat et donc de définir le protocole de collecte à appliquer (ménages, communautés ou habitations mobiles et sans abri, avec les conséquences de ces choix sur le calcul des populations dans le cas du recensement tournant français). À noter également que la date de référence ne signifie pas grand-chose. En Guyane et à Calais, les données sont prises à la date où elles sont récupérées par les autorités qui ont mené les opérations locales. Au total, il apparaît que le recensement de ces populations spécifiques est peu évoqué dans les recommandations internationales et qu'il pourrait être utile de faire un « recueil de bonnes pratiques » afin de capitaliser et de partager les expérimentations menées par les différents offices statistiques.

47. Même si l'attente est forte sur la connaissance des caractéristiques des populations concernées, notamment s'agissant de migrants, sur leur nationalité, leur niveau d'étude ou profession antérieure, aucune de ces données n'a pu être obtenue dans les deux premiers exemples cités. Le comptage des populations, déjà difficile, semble être le seul objectif atteignable par ce moyen. Une connaissance des caractéristiques des populations passe probablement par d'autres dispositifs statistiques comme les enquêtes décennales auprès des sans domicile fixe conduite en France depuis deux décennies. C'est un constat dont il faut tenir compte lors de l'élaboration des règlements européens.

48. Enfin, les enjeux qui entourent ces situations sont bien autres que la connaissance statistique : enjeux politiques majeurs, enjeux médiatiques, enjeux de sécurité, venant complexifier les opérations dont la finalité initiale était un comptage de la population concernée à des fins de connaissance statistique, enjeux dont il est nécessaire de tenir compte.

49. La question de la diffusion de ces données reste également à préciser. Le choix retenu en France a été de ne pas diffuser spécifiquement d'estimation sur ces populations particulières, mais de les intégrer dans les catégories standard habituelles, ce qui dans la plupart des cas, ne permet pas de les repérer isolément.