

POPULATION & AVENIR

La revue des populations et des territoires

Les analyses de Population & Avenir

Septembre 2008

<p>LE NOUVEAU RECENSEMENT DE LA POPULATION DE LA FRANCE ET LES AMELIORATIONS NECESSAIRES,</p>
--

par



le recteur Gérard-François Dumont
Professeur à la Sorbonne

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
1. LA NOUVELLE METHODE DE RECENSEMENT : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES.....	3
2. DIX BIAIS DE LA METHODE DU RECENSEMENT DIT RENOVE.....	8
3. LES OBJECTIFS AFFICHES DU RECENSEMENT RENOVE NULLEMENT ATTEINTS	18
4. L'IMPERATIVE RECHERCHE D'AMELIORATIONS	22
TABLE DES MATIERES.....	27

En 1822, une ordonnance royale institue une périodicité quinquennale des recensements toutes les années terminées par 1 et par 6. Pendant plus d'un siècle, cette règle est scrupuleusement respectée, avec seulement deux modifications contraintes par des situations de guerres : en 1871, le recensement est reporté à 1872 et, en 1916, il ne peut être organisé. Ajoutons que, jusqu'à la Seconde guerre mondiale, donc bien avant le recours aux technologies informatiques, la publication des résultats respectait des délais satisfaisants, parfois moins longs que dans les décennies suivantes¹.

À compter de 1945, une dérive se produit ; la périodicité de 5 ans n'est plus respectée et les délais s'allongent de plus en plus, jusqu'à neuf années pour la dernière période intercensitaire 1990-1999. Cette dérive, s'accompagnant de la perte de savoir-faire à tous les niveaux de l'organisation du recensement, explique en partie les résultats de moins bonne qualité du dernier recensement. Ainsi, pour le total des neuf années de 1990 à 1999, le solde migratoire officiel pour la France métropolitaine est de seulement 40 059², résultat obtenu par fermeture d'un compte et qui ne peut être corroboré par aucune approche scientifique et sans doute le dixième de la réalité. En effet, à partir des chiffres même de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, nos recherches ont mis en évidence 480 000 personnes que nous avons appelées les « disparus du recensement »³, dont l'absence dans le décompte officiel de la population de la France métropolitaine ne peut venir que d'une sous-estimation du solde migratoire puisqu'en France, l'état civil est bien tenu.

Dans ce contexte, au début des années 2000, la France décide⁴ de changer de méthode de recensement de la population. Elle abandonne le recensement traditionnel exhaustif, qui se tenait tous les 6-9 ans depuis la Seconde Guerre mondiale, pour le remplacer par une méthode inédite dans le monde, avec une enquête annuelle de recensement dans les grandes communes, le recensement ne restant exhaustif que pour les petites communes selon un rythme quinquennal.

Il importe donc de préciser d'abord les modalités de la méthode française dite de « recensement rénové ». Puis il sera utile d'analyser les problèmes posés afin de se demander si la nouvelle méthode est théoriquement intéressante, et donc si elle mériterait d'être employée par d'autres pays. En troisième lieu, il faudra examiner si le recensement rénové atteint ses objectifs initiaux affichés, puis envisager les améliorations possibles.

¹ Ce texte correspond à l'audition à l'Assemblée nationale, le 16 septembre 2008, du recteur Gérard-François Dumont par la Mission d'information relative à la nouvelle méthode de recensement de la population.

² Et de 7 215 pour les quatre départements d'outre-mer.

³ Dumont, Gérard-François, « Les « disparus » du recensement », *Population & Avenir*, n° 647, mars-avril 2000.

⁴ Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité; titre V traitant des opérations de recensement.

1. LA NOUVELLE METHODE DE RECENSEMENT : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES

Dans l'histoire des statistiques françaises de population, 2004 est une date historique. En effet, le 15 janvier 2004, la France entreprend, avec 18 000 agents recenseurs, de mettre en application une nouvelle méthode de recensement. Il s'agit en réalité, cette année-là, puis les suivantes, de l'addition d'un recensement général de la population et d'un cinquième des petites communes, et d'enquêtes réparties sur cinq années dans les grandes communes. Il importe de comprendre la motivation et les caractéristiques de ce nouveau mécanisme.

1.1. Les raisons d'un « recensement » rénové

Pendant près de 150 ans, de 1801 (date du premier recensement) à la Seconde Guerre mondiale, la France respecte un rythme quinquennal pour ses recensements généraux de population (à l'exception des années 1871 et 1916 du fait des guerres avec l'Allemagne) et livre des résultats avec une célérité d'autant plus remarquable que les outils informatiques n'existent pas. Ce respect quinquennal permet par exemple une excellente connaissance de l'évolution démographique singulière de la France au XIX^e siècle⁵.

À compter de 1946, une dérive se produit dans le respect de la règle fixée par l'ordonnance de 1822 selon laquelle un recensement devait avoir lieu tous les cinq ans, les années se terminant par 1 et 6. La durée entre chaque recensement augmente pour se situer autour de huit ans (les cinq derniers recensements ont eu lieu en 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999). Cette dérive conduit même à un écart de neuf ans entre les deux derniers recensements généraux (1990 et 1999), écart qui est l'une des causes de certaines insuffisances⁶.

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

À la suite de ces événements, l'Insee décide de chercher une méthode permettant de répartir sur l'ensemble des années les dépenses du recensement, au lieu d'avoir à solliciter auprès du budget de l'État une dotation supplémentaire tous les 8-9 ans. Il en résulte ce nouveau « recensement » dont le coût annuel direct pour le budget de l'État est

⁵ Dumont, Gérard-François, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses.

⁶ Dumont, Gérard-François, « Les disparus du recensement », *Population & Avenir*, n° 647, mars-avril 2000.

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 recenseurs⁷, et 12,5 millions d'euros de dépenses externes engagées par l'Insee. La solution trouvée à ce souci de lissage comptable⁸ est une méthode duale et quinquennale, qui a nécessité plusieurs textes juridiques, et a été préférée à l'instauration de registres de la population, couplée avec un dénombrement simplifié périodique, solution qui n'a même pas été étudiée. Une autre solution proposée à l'unanimité par le Conseil économique et social en 1996⁹ n'a pas non plus été étudiée. Une question financière semble donc la raison majeure de la volonté de changement de méthode impulsée par l'Insee.

Cette principale motivation ne doit pas masquer non plus le souci d'améliorer une situation qui ne faisait que se dégrader. La période intercensitaire étant jugée trop longue par les élus locaux, par les différents acteurs du territoire, comme par les géodémographes, en particulier pour les communes connaissant une forte croissance démographique¹⁰, et la société française évoluant plus vite, il semblait nécessaire de pouvoir disposer de données de population légale communale actualisées chaque année pour toutes les communes, contrairement au recensement général traditionnel ne se déroulant plus que tous les 8-9 ans. Par exemple, il était étonnant de voir les dotations financières de l'État aux collectivités territoriales versées en 1999 encore sur la base des populations légales de 1990 ou celles de 2008 sur la base des populations légales de 1999. Quant aux études géodémographiques, elles ne disposaient que de très peu d'éléments sur les évolutions démographiques infranationales depuis le dernier recensement.

Ces raisons ont conduit à imaginer un procédé combinant des préoccupations de lissage financier du coût des recensements pour l'État à l'objectif d'obtenir annuellement des chiffres de populations légales par commune. Il en est résulté deux systèmes de collecte selon la taille des communes et une méthode statistique pour la détermination des populations.

⁷ En effet, chaque commune peut librement décider du montant de la rémunération versée aux agents recenseurs. Selon les premières études, la dotation versée par l'Insee aux communes ne couvre qu'une partie du coût du recensement, et même une très faible partie pour les grandes communes.

⁸ Mais, pour les communes de moins de 10 000 habitants, le coût n'est pas lissé et pèse tous les cinq ans sur les budgets communaux.

⁹ Dumont, Gérard-François (rapporteur), *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Paris, Éditions des Journaux officiels, 1996.

¹⁰ Même si existait la possibilité de recensements complémentaires pendant les périodes intercensitaires pour les communes attestant d'une augmentation *a priori* significative, comme les communes des villes nouvelles. Ce procédé de recensement complémentaire reste usité pour la dernière année en 2007.

1.2. Deux systèmes de collecte selon la taille des communes

Le recensement rénové, dont la collecte s'est effectuée pour la première année en 2004, présente un caractère dual 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.

Un recensement exhaustif, mais tournant, pour les communes de moins de 10 000 habitants

Les communes de moins de 10 000 habitants, au nombre de près de 36 000 et qui représentent à peu près la moitié de la population du pays, font l'objet d'un recensement exhaustif, en janvier et février, mais pour seulement 20 % d'entre elles chaque année. Ces petites communes sont donc réparties en cinq groupes, au plan national et dans chaque département, de manière à ce que chaque groupe, d'environ 7 000 communes, soit, au moins lors de la répartition initiale, représentatif de la démographie départementale et régionale. Chacun des cinq groupes de petites communes compte, du moins lors de la répartition effectuée en 2003, un poids démographique semblable. Chaque groupe fait donc l'objet d'un premier recensement exhaustif respectivement en 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008. Au bout de cinq ans, toutes les communes de moins de 10 000 habitants se trouvent avoir été recensées. Après la première phase quinquennale se déroulant de 2004 à 2008, suit une deuxième de 2009 à 2013... Les petites communes recensées en 2004 le seront en 2009, celles recensées en 2005 en 2010...

La totalité des habitants des communes de moins de 10 000 habitants, une année ou l'autre d'une période quinquennale, est donc concernée par le remplissage des deux questionnaires habituels des recensements généraux, la feuille de logement (une par logement) et le bulletin individuel (un par personne). Mais ne sont, bien entendu, pas recensées, selon ce système, des personnes qui, en raison d'une migration résidentielle, n'habitent pas ou n'habitent plus dans une commune considérée lors de l'année de recensement de cette dernière même si elles ont eu leur résidence habituelle dans cette commune pendant quatre ans. La feuille de logement n'est guère différente des recensements généraux antérieurs : outre l'indication des personnes habitant le logement, elle 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, pouvant ainsi livrer des données utiles pour l'aménagement, l'urbanisme et les politiques de l'habitat. 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 répondre

seulement aux cinq premières questions. Les personnes sans abri ou vivant dans des habitations mobiles sont recensées l'année de recensement de la petite commune.

Des enquêtes dans les communes de 10 000 habitants ou plus

Ces grandes communes, de 10 000 habitants ou plus, sont au nombre de 897 en 2004, comptant au total environ 30 millions d'habitants. Pour elles, il n'est pas effectué un recensement au sens courant du terme¹¹. Le système mis en place ne vise pas à l'exhaustivité, puisqu'il s'agit d'une enquête portant sur une partie de la population, s'apparentant plus à un sondage. Cette enquête, qui se déroule chaque année dans toutes les grandes communes, porte sur un échantillon, obtenu à partir d'un fichier devant comprendre la totalité des logements de la commune, baptisé RIL, répertoire d'immeubles localisés. Ce nouveau fichier¹², constitué pour chaque grande commune à partir des données du recensement de 1999, doit être mis à jour en continu¹³ dans chaque grande commune à partir des permis de construire et de démolir, des fichiers d'adresses de la Poste, des échanges d'informations avec les collectivités territoriales, mais aussi des constats réalisés par les agents recenseurs. L'échantillon annuel, selon des critères sociodémographiques, d'adresses à recenser, se veut représenter environ 8 % de la population de la grande commune selon les derniers chiffres connus. Cet échantillon livre donc une liste d'immeubles ou de logements dispersés sur le territoire de la commune faisant l'objet de l'enquête. L'enquête est organisée selon un rythme annuel, portant chaque année sur un échantillon de 8 % des adresses recensées dans le répertoire d'immeubles localisés (RIL)¹⁴ de la grande commune.

Au bout de cinq ans, environ 40 % des logements de chaque commune de 10 000 habitants ou plus ont fait l'objet d'une enquête. Les personnes sans abri ou vivant dans des habitations mobiles (tziganes essentiellement) sont recensées, dans ces communes de plus de 10 000 habitants, de manière exhaustive une seule année d'une tranche de cinq années, et, pour la période quinquennale 2004-2008, en 2006.

¹¹ Généralement, le mot recensement concerne toutes les populations en faisant l'objet, l'adjectif „général” étant sous-entendu. Le *petit Robert* le définit comme un „dénombrement détaillé”.

¹² Ce fichier est une grande nouveauté et laissait escompter un nouvel outil pour l'aménagement des territoires des grandes communes. Mais ce fichier appartient à l'Insee et les communes n'ont nullement le droit de l'utiliser, hormis pour les enquêtes de recensement. En conséquence, en cas de mise en place d'une comptabilité analytique dans la commune, les coûts de création et de mise à jour de ce fichier doivent être imputés exclusivement au budget communal consacré aux enquêtes de recensement.

¹³ « Dossier spécial : le recensement en 2004 ». *Insee Actualités Magazine*. n° 29, octobre 2003.

¹⁴ Gérard-François Dumont, « Le nouveau „recensement” : une méthode duale et quinquennale », *Population & Avenir*, n° 667, mars-avril 2004.

Ce double système de collecte, distinguant recensement exhaustif et enquêtes, étalé sur cinq années, fournit des données brutes ou partielles qui doivent déboucher sur des données démographiques nettes.

1.3. Des résultats annuels produits par un calcul statistique

Cette nouvelle méthode appelle donc un système statistique d'élaboration des résultats et se traduit 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 en effet que les données officielles livrées soient comparables pour tous les différents territoires français. Cela impose de publier des résultats portant une même date de référence, soit l'année médiane de la période quinquennale. En outre, ce choix de référence est indispensable pour connaître les résultats démographiques des communautés d'agglomération, des communautés urbaines ou des départements qui ont généralement des communes se trouvant dans les deux niveaux distingués de taille démographique.

En conséquence, concernant par exemple la première période quinquennale du recensement rénové 2004-2008, l'Insee doit calculer des coefficients d'extrapolation pour déterminer la population légale¹⁵ des communes de moins de 10 000 habitants recensées en 2004 et 2005, et des coefficients d'intrapolation pour les communes de moins de 10 000 habitants recensées en 2007 et 2008. Le résultat légal 2006 de la population de ces petites communes, donc de quatre cinquièmes d'entre elles, ne sera donc pas celui du recensement effectué, mais résultera d'une extrapolation, pour les petites communes recensées les deux années précédant l'année médiane, et d'une intrapolation pour les petites communes recensées les deux années suivant l'année médiane. Dans la plupart des petites communes, les résultats du « recensement rénové » ne sont donc plus l'addition des réponses des personnes ayant satisfait à l'obligation de remplir une feuille de logement ou un bulletin individuel, mais le résultat d'un calcul statistique à partir des bulletins recueillis et dépouillés l'une des quatre années de la période quinquennale.

Pour les grandes communes, le nombre de résidences principales occupées et de *logements totaux* de l'année de référence est extrapolé à partir des cinq enquêtes annuelles de recensement portant chacune sur environ 8 % des adresses. Environ, notamment parce que le nombre de logements résultant des enquêtes de recensement donne un résultat souvent différent du nombre d'adresses faisant l'objet de l'échantillon du RIL. L'enquête de recensement est en effet l'occasion de constater que certaines adresses ne

¹⁵ Légale puisque les populations légales font l'objet d'un décret paraissant au *Journal officiel* pour l'application de tous les textes réglementaires se fondant sur les populations légales des communes.

doivent pas être considérées comme des logements, contrairement à ce qu'indiquait le RIL, ou que des modifications de la géographie des logements ont été omises dans la mise à jour du RIL. Les résultats bruts issus du dépouillement des feuilles de logement et des bulletins individuels de cinq enquêtes annuelles portant au total sur environ 40 % de la population sont traités statistiquement notamment pour donner les chiffres légaux de la population des grandes communes rapportés à l'année de milieu de la période, soit 2006 pour la période quinquennale d'enquêtes 2004-2008.

Pour ces communes de 10 000 habitants ou plus comme pour les communes de moins de 10 000 habitants, les traitements statistiques permettent de parvenir à des chiffres légaux de population qui ne peuvent être finalisés qu'à la fin de chaque période quinquennale avec, comme année de référence, l'année médiane, soit à la fin de l'année $n+2$ pour des chiffres portant sur le 1^{er} janvier de l'année n .

Après la phase de montée en charge, chaque nouvelle année donnera des résultats des opérations de « recensement » des cinq années écoulées. L'Insee publiera donc chaque année les populations légales de l'année médiane à partir de fin 2008 avec une population calculée au premier janvier de l'année n : fin 2008, les résultats 2006 ; fin 2009, les résultats 2007 ; fin 2010, les résultats 2008...

Le recensement dit rénové n'offrant ni résultats légaux ni résultats détaillés, il apparaît difficile de juger de sa fiabilité. Néanmoins, un examen attentif permet plusieurs remarques.

2. DIX BIAIS DE LA METHODE DU RECENSEMENT DIT RENOVE

Cette nouvelle méthode s'accompagne en effet de différents biais possibles - nous en passons ici dix en revue - , qui concernent, d'une part, les systèmes de collecte et, d'autre part, l'élaboration des résultats.

2.1. Les biais liés aux systèmes de collecte

Le double système de collecte introduit par sa nature même des risques sur la complétude et la qualité de la collecte.

2.1.1. La faible probabilité de taux de réponse exhaustif

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, le recensement dit « rénové » est en fait un sondage. Or, par expérience, un sondage n'atteint jamais un taux de réponse de 100 %. Le risque de taux de non-réponse supérieurs à ceux des recensements généraux est donc inhérent à la méthode. Les sondages ne sont représentatifs que des personnes qui acceptent d'y répondre. Rien ne permet de dire que les caractéristiques sociodémographiques de ceux qui répondent aux questionnaires des enquêtes de recense-

ment sont les mêmes que celles de la totalité des personnes devant faire l'objet de l'enquête.

Dans les petites communes, le risque de taux insuffisants de réponse semble *a priori* le même que celui des recensements généraux antérieurs effectués à la même date sur l'ensemble du territoire. Mais il est en réalité plus élevé pour deux raisons. D'une part, il est impossible d'effectuer une véritable campagne nationale d'information pour encourager l'exhaustivité des réponses. D'autre part, il n'est pas aisé de faire comprendre aux personnes qu'elles ne sont pas recensées la même année selon la commune où elles habitent. À cela s'ajoute un risque de refus de répondre une nouvelle fois dans la même période quinquennale pour une personne qui a par exemple déménagé d'une petite commune recensée l'année n à une petite commune recensée l'année $n+1$. Ainsi, certaines personnes dont la résidence habituelle est pourtant dans une petite commune dans une même période quinquennale peuvent échapper au recensement, n'habitant pas au fil de leurs migrations résidentielles dans une petite commune concernée par le recensement. Au contraire, compte tenu des migrations résidentielles pouvant se produire sur une période de cinq ans, d'autres personnes peuvent être recensées plusieurs fois, et donc figurer plusieurs fois dans les données brutes des petites communes servant à calculer les résultats nets.

Pour parer au risque de non-réponses, l'Insee a inventé avec le recensement rénové un nouveau document susceptible de se substituer, au moins partiellement, aux bulletins de recensement non remplis, les FLNE, fiches de logement non enquêté remplis par les agents recenseurs du mieux de leur possible. Mais, bien entendu, ces FLNE posent des problèmes difficiles de validation et de contrôle et ne livrent que des informations sommaires par rapport à des feuilles de logement et à des bulletins individuels dûment remplis.

Aux risques que les recensements généraux connaissent des refus de réponse ou des questionnaires insuffisamment remplis s'ajoutent donc, dans le recensement rénové, d'une part, des risques supplémentaires de non-réponse et, d'autre part, ceux nés de la création d'un nouvel imprimé voulant réparer ces insuffisances, les fiches de logement non enquêté.

Ces risques en engendrent un autre, compte tenu du fait que les niveaux de non-réponse peuvent être différents selon les années d'une même période quinquennale.

2.1.2. Des taux de réponse inégaux selon les années d'une même période quinquennale

En effet, les pourcentages de refus ou de réponse incomplète peuvent varier selon la conjoncture politique, économique ou sociale de l'année ou du territoire considéré, induisant des marges d'erreur. Dans une grande commune de 10 000 habitants ou plus,

ces taux peuvent être différents selon les années. Les résultats seront donc calculés sur cinq enquêtes annuelles à taux variables de non-réponse et ayant une qualité non équivalente de représentativité.

Il en va de même dans les communes de moins de 10 000 habitants : la conjoncture internationale ou la conjoncture politique peuvent influencer les niveaux des taux de non-réponse selon les années.

D'ailleurs, dans de nombreuses communes, les maires s'inquiètent de la quantité et de la qualité des réponses dans les semaines précédant une élection municipale, sachant que c'est le maire (sortant mais demandant éventuellement à être réélu) qui assume la responsabilité du recrutement des agents recenseurs et de la collecte. Des maires ont déjà informé l'Insee qu'ils ne pourraient effectuer autant de relances auprès de personnes n'ayant pas encore satisfait aux opérations de recensement l'année d'une élection municipale qui a lieu généralement en mars alors que le recensement rénové se déroule seulement quelques semaines auparavant, fin janvier et février. D'ailleurs, de la Seconde Guerre mondiale à 1999, aucun recensement n'a jamais été effectué une année d'élections municipales.

À la question essentiellement quantitative portant sur le pourcentage de couvertures de la collecte¹⁶ s'ajoutent des aspects plus qualitatifs.

2.1.3. L'inégale signification donnée aux questions selon les conjonctures annuelles

L'étalement d'opérations de recensement, exhaustif dans les petites communes et par sondage dans les grandes, sur des périodes quinquennales, constitue un changement considérable car, jusqu'ici, et par définition, un recensement se déroulait à une date précise¹⁷, identique sur l'ensemble des territoires français¹⁸. Il en résulte un troisième risque de biais, de nature qualitative. En effet, les habitants ont à répondre à un questionnaire de recensement identique à des années différentes, alors même que le sens des questions, des mots employés ou leur compréhension peuvent évoluer en fonction des changements qui s'effectuent en permanence dans la sémantique de la langue vernaculaire et, donc, dans la compréhension des réponses à apporter. En outre, le niveau d'illettrisme selon les quartiers d'une grande commune peut aussi être différent selon les années, produisant des résultats inégaux pour des enquêtes considérées de façon semblable pour l'élaboration des résultats.

Les trois biais précédents s'expliquent notamment par la complexité d'un système qui suppose pourtant non seulement une parfaite adhésion des habitants, mais une adhé-

¹⁶ Et bien que les réponses soient juridiquement obligatoires selon la loi de 1951.

¹⁷ Et même avec une heure précise de référence, soit par exemple le 5 mars 1999 à 0 heure.

¹⁸ Plus précisément, métropole et départements d'outre-mer.

sion étalée pendant cinq années pour des territoires et des logements différents. Or, le système est difficile à expliquer

2.1.4. Un double système difficile à expliquer à l'opinion publique

Le quatrième biais sur le système de collecte tient en effet à l'existence même d'un double système de collecte. Notons d'ailleurs que les conseillers en communication de l'Insee se sont piégés eux-mêmes. En effet, les premières années 2004 et 2005, l'argument des affiches destinées à l'opinion publique était : « le recensement devient annuel pour mieux tenir compte de chacun de nous »¹⁹. Or, il a bien fallu réaliser que le recensement était annuel pour les grandes communes, mais seulement du point de vue de l'administration communale. Dans ces grandes communes, le caractère annuel des opérations ne signifiait nullement que tous les habitants fussent concernés tous les ans, certains pouvant même n'être jamais recensés. Et, dans les petites communes, le recensement n'est évidemment pas annuel puisqu'il se déroule tous les cinq ans.

L'Insee a donc dû revoir la phrase clé de ses dépliants devenue, en 2007 notamment : « Le recensement est utile à chacun de nous. Pensez-y ! ». Cette formulation restant imprécise, il fut décidé d'indiquer une date pour les affiches 2007, et la phrase de ces affiches est : « Le recensement est utile à chacun de nous. Pensez-y à partir du 18 janvier ». Puis suit un astérisque renvoyant à une note en bas de l'affiche précisant : « Selon la taille de votre commune, vous avez jusqu'au 17 ou 24 février pour remettre vos questionnaires ». Qu'il s'agisse des affiches ou des dépliants, elle ne s'adresse donc qu'à une partie de la population. Ces documents de communication doivent pourtant recevoir une diffusion chaque année dans les grandes communes pour tenter de sensibiliser l'opinion ou plutôt environ 8% d'entre elles. Pour 92% des habitants, cette affiche apposée sur les panneaux des grandes communes n'est d'aucun intérêt.

Or, il est difficile d'expliquer à une opinion publique, de plus en plus méfiante dans un contexte de souci de la sécurité et d'un individualisme plutôt croissant, pourquoi certaines personnes sont recensées et non d'autres, qui peuvent être leurs voisins ou amis. D'ailleurs, des personnes se rendent dans les mairies des grandes communes ou leur téléphonent pour demander à être recensées, croyant devoir l'être. Il n'est pas aisé de leur faire comprendre pourquoi elles ne sont pas recensées et de leur expliquer qu'elles ne font pas partie de l'échantillon alors qu'elles ont appris que des personnes qui leur sont proches le sont²⁰. En fait, l'existence d'un double système de collecte apparaît particulièrement complexe, d'autant plus qu'il semble avoir été mis au point par des

¹⁹ Cf. les dépliants sur le recensement 2004 et 2005.

²⁰ Cela peut leur donner l'impression qu'elles ne comptent pas dans la vie de la cité alors que le recensement général présentait cet aspect positif. Cf. Moriniaux, Vincent, « Quand un professeur de géographie recense... », *Population & Avenir*, n° 648, mai-juin 2000.

technocrates éloignés des réalités du terrain. Ceci peut désinciter à exercer son rôle de citoyen lorsqu'on est recensé. Avec le recensement exhaustif, tout le monde était recensé en même temps et le principe d'égalité auquel les Français sont particulièrement attachés était respecté. La difficulté de compréhension risque d'accroître la suspicion vis-à-vis des agents recenseurs et donc d'augmenter le taux de non-réponse, de limiter le nombre de questions auxquelles les gens acceptent de répondre, ou de détériorer la qualité des réponses.

Outre les quatre biais ci-dessus sur le système de collecte, s'ajoute, dans les grandes communes, un biais spécifique.

2.1.5. Des qualités variées du répertoire à la base des échantillons

En effet, la mise à jour du répertoire des immeubles localisés, RIL, sur lequel reposent les échantillons du recensement rénové dans les grandes communes, suppose un suivi extrêmement précis des immeubles et de leur usage, ce qui est loin d'être évident. Certains nouveaux logements ou certains bâtiments à usage professionnel transformés en logements peuvent ne pas avoir été répertoriés. Les communes où le taux de construction est très important sont particulièrement concernées par ce problème car elles doivent mettre le RIL constamment à jour.

En outre, la qualité du RIL et de ses mises à jour est inégale selon les communes, et peut fluctuer selon les années d'une même période quinquennale dans une commune. En conséquence, la qualité des échantillons utilisés pour les enquêtes du recensement risque de varier selon les communes et selon les années.

À ces cinq biais sur les systèmes de collecte du recensement dit « rénové », il faudrait ajouter les questions posées par le caractère figé des groupes de rotation répartissant en cinq enquêtes les communes de moins de 10000 habitants. Ces groupes constitués sur la base du recensement de 1999 utilisé pour diffuser des statistiques nationales ou régionales, verront inévitablement leur représentation changer alors qu'ils sont pratiquement immuables²¹. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, les groupes faisant l'objet d'un tirage à 40% sont également figés si l'adresse conserve la même nature de lieu de résidence. Or cette même adresse peut avoir fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation urbaine entraînant un type de ménages fort différent que celui qui existait lors du recensement de 1999. Une simple surveillance des échantillons ne paraît pas pouvoir résoudre cette représentativité qui demeurera sur la base du recensement de 1999.

En outre, s'ajoutent des biais sur les méthodes d'élaboration des résultats.

²¹ Ils se sont en effet modifiés qu'en cas de fusion de communes ou de passation du seuil de 10 000 habitants.

2.2. Les biais sur l'élaboration des résultats

Ils peuvent se distinguer selon cinq questionnements.

2.2.1. La question de la vérification des doubles comptes

On sait que, dans chaque commune, il convient de distinguer la « population municipale », c'est-à-dire, pour l'essentiel, les personnes ayant leur « résidence habituelle » sur le territoire de la commune, de la « population comptée à part »²² qui comprend, pour l'essentiel, des personnes ayant une résidence habituelle dans une autre commune, mais conservant un lien avec la commune recensée²³. La connaissance de la population statistique des communes, des intercommunalités, des départements ou des régions, suppose de traiter les doubles comptes pour ne pas compter deux fois une même personne figurant dans la population légale de deux communes.

Or la population recensée chaque année selon le recensement dit « rénové » n'étant pas exhaustive, il est difficile de prendre en compte la bi-résidentialité car toutes les personnes relevant d'une population comptée à part ne sont pas recensées la même année dans leurs deux logements. Prenons l'exemple d'un étudiant qui vit en semaine dans une ville universitaire, soit une grande commune, et le week-end chez ses parents qui habitent une petite commune. Il peut être recensé dans la population comptée à part de la seconde commune et ne jamais être recensé dans la grande commune, ou recensé dans la grande commune une autre année que celle de la petite commune, à une période où d'ailleurs, il ne fera peut-être plus partie de la population comptée à part, mais de la population municipale. Le recensement dit rénové n'offre que des moyens limités pour recouper les deux situations, sachant en outre que l'étudiant peut tout simplement avoir déménagé entre-temps. En conséquence, les doubles comptes réels ne peuvent être traités de façon exhaustive.

Dans la mesure où des maires ont intérêt, pour la dotation globale de fonctionnement que leur verse l'État, à ne pas omettre de doubles comptes²⁴, un biais possible consiste en un nombre élevé de doubles comptes, si la commune interprète trop largement la notion de double compte.

²² Cf. article 1^{er} du décret du 5 juin 2003.

²³ Comme, par exemple, des élèves ou des étudiants de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale dans la commune et logeant pendant leurs études dans une autre commune, ou, inversement, des élèves ou des étudiants mineurs résidant dans la commune où ils étudient tout en ayant leur résidence familiale dans une autre commune.

²⁴ Néanmoins, nous avons rencontré le cas d'une petite commune où le maire refusait de recenser une personne qui utilisait une autre résidence dans une grande commune car il souhaitait que sa population légale restât inférieure à 3 500 habitants, pour conserver comme système électoral le scrutin uninominal pour les élections municipales. Plus généralement, la multiplication des personnes ayant une double résidence, sans que l'on puisse clairement définir l'une comme « habituelle » et l'autre comme non habituelle ou secondaire, pose des problèmes aigus et le caractère non exhaustif du recensement accroît les risques de double compte dans les résultats bruts.

2.2.2. Des interrogations sur le mode de calcul des populations municipales et légales

Le deuxième biais dans l'élaboration des résultats tient aux coefficients indispensables pour leur obtention. En effet, le calcul de la population des communes se fonde sur des extrapolations et des intrapolations dont on se demande comment elles seront mises en place. Certes, dans une note datée du 11 mai 2004²⁵, l'Insee propose un exemple chiffré pour une petite commune où extrapolations et intrapolations sont fondées sur le fichier de la taxe d'habitation de la commune. À la suite de ma demande, l'Insee a présenté le 11 octobre 2007 à la Commission nationale d'évaluation du recensement le mode de calcul retenu qui a fait l'objet d'un dossier de presse le 23 octobre 2007²⁶. Ce dossier précise que les effectifs de la *population des ménages* des communes de moins de 10 000 habitants non recensées l'année médiane sont extrapolés ou interpolés « au moyen notamment des indications données sur la commune par le fichier de la taxe d'habitation qui donne l'évolution du parc de logements de la commune ». Ce calcul repose sur plusieurs hypothèses implicites : la fixité du nombre de personnes par ménage alors que ce dernier peut être différent entre l'année médiane et l'année de recensement pour quatre cinquièmes des communes de moins de 10000 habitants, la fixité du taux des logements vacants et la fixité du taux des résidences secondaires, une qualité identique du fichier de la taxe d'habitation quelle que soit l'évolution du parc de logements²⁷.

Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, la population des ménages résultera de la multiplication du nombre moyen de personnes par ménage établi pour la période quinquennale à partir des cinq enquêtes annuelles par le nombre de logements de la commune au 1^{er} janvier de l'année médiane selon le répertoire des immeubles localisées.

Concernant la *population hors ménages* (communautés, personnes dont la résidence principale est à l'hôtel, personnes sans abri, personnes vivant dans des habitations mobiles), ce sont les chiffres des années de recensement qui sont retenus pour l'année médiane, sauf à retrancher celui d'une communauté disparue ou à ajouter une communauté nouvelle. Souvent, c'est donc un chiffre en décalage de un ou deux ans qui fournira la population hors ménages pour au moins quatre cinquièmes des communes.

L'addition de la population des ménages et de la population hors ménages est désormais appelée « *population municipale* » et l'Insee considère que son contenu est as-

²⁵ « La détermination de la population légale des communes », Insee, version du 11 mai 2004.

²⁶ « Le recensement de la population vivant en France. Les populations légales des communes dans le cadre du nouveau recensement », Insee, 23 octobre 2007.

²⁷ En fait, les populations municipales des petites communes recensées en 2007 et 2008 seront interpolées sur la base de la valeur de départ du recensement de 1999 et de la valeur d'arrivée 2007 ou 2008. Ce n'est donc pas la même méthode qui sera utilisée pour la première période quinquennale selon les besoins d'intrapolation et d'extrapolation.

sez proche de ce qui était appelé lors des recensements exhaustifs la « *population sans doubles comptes* »

Enfin, l'Insee ajoutera, selon les méthodes non indiquées, la *population comptée à part*, c'est-à-dire les personnes recensées sur une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur la commune, pour obtenir la *population légale*.

Au total, le calcul des populations légales des communes apparaît complexe sans que, pour autant, la fiabilité des résultats soit certaine.

Pour que les estimations de population ayant comme référence l'année médiane d'une période quinquennale soient de bonne qualité, au moins deux conditions sont requises : non seulement les recensements exhaustifs doivent être de bonne qualité, mais le fichier de la taxe d'habitation doit l'être aussi. On ajoute ainsi une condition supplémentaire par rapport au recensement exhaustif antérieur et traditionnel. Mais rien n'atteste que ce fichier de la taxe d'habitation soit d'une qualité parfaite. Si d'ailleurs cela était le cas, on pourrait presque se passer de recensement pour effectuer des dénombrements. Or, il est arrivé à nombre de Français de recevoir des demandes de paiement d'une taxe d'habitation pour des logements qu'ils avaient parfois quittés depuis plusieurs années. L'Insee lui-même ne semble pas certain du caractère totalement pertinent du fichier de la taxe d'habitation dans l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants puisqu'il ajoute l'adverbe « notamment »

On ne peut donc que s'interroger sur la méthode entièrement nouvelle de calcul de la population légale²⁸ et on ne voit guère d'alternative.

Par exemple, une autre possibilité qui consisterait à extrapoler ou intrapoler la population d'une commune en prenant comme base l'évolution moyenne du département dont cette commune fait partie n'aurait pas de sens, puisque rien ne permet de dire qu'une commune donnée évolue comme la moyenne d'un département. Dans ce cas, les résultats issus de calculs mathématiques fondés sur des données dont l'exactitude est discutable, n'auraient guère de valeur scientifique.

Intrapoler comme extrapoler apparaît artificiel car il est impossible de savoir précisément comment s'est répartie l'évolution de la population sur chaque année, en l'absence de connaissance précise des flux migratoires annuels, qui sont pourtant le plus souvent la principale explication du mouvement de la population au niveau local.

2.2.3. *Les risques de surévaluation ou de sous-évaluation des résultats*

Avec le nouveau système de collecte, les communes ont un rôle actif, plus important qu'avant, dans l'organisation du recensement défini dans la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Le recensement dit rénové est une compétence

²⁸ Méthode entièrement nouvelle sur laquelle l'Insee n'a, à ce jour, guère donné de précision ou d'explication.

partagée de l'État et des communes. Ces dernières ont la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement, tandis que l'INSEE organise en amont et contrôle la collecte. Or, ces enquêtes sont évidemment complexes pour les grandes communes. De leur côté, les petites communes entre 5 000 et 10 000 habitants risquent de rencontrer des difficultés particulières l'année du recensement. En effet, de telles communes doivent par exemple recruter cette année-là de 10 à 20 agents recenseurs²⁹ sans bénéficier d'une couverture nationale d'information comme lors des recensements exhaustifs traditionnels, alors qu'une commune de 30 000 habitants n'a besoin chaque année que de 4 à 5 agents recenseurs.

En conséquence, même si la très grande majorité des responsables met un soin attentif à une bonne conduite des opérations de recensement, certaines communes peuvent, volontairement ou non, orienter à la hausse le nombre de personnes recensées en prenant en compte des personnes qui n'auraient pas dû être recensées, ne répondant pas au critère de « résidence habituelle », ou en fournissant des FLNE pour des personnes qui n'entrent pas dans les définitions des personnes à recenser dans la commune, ni dans la population municipale, ni dans la population comptée à part³⁰.

De tels excès de personnes recensées, dont le contrôle est rendu difficile puisque le recensement rénové n'est pas exhaustif, peuvent aussi ne pas être découragés ou être effectués afin d'obtenir davantage de dotations (la DGF est notamment liée, en France, aux effectifs de la population légale de la commune) voire d'augmenter les rémunérations des élus (qui sont, elles aussi, liées à la population de la commune)³¹. De telles pratiques ont certes existé dans le passé, par exemple à Lyon, avant la Seconde Guerre mondiale, mais elles sont devenues beaucoup plus incontrôlables dans le cadre du recensement rénové du fait de la non-simultanéité des opérations de recensement dans les petites communes et du système d'enquêtes dans les grandes communes.

Au contraire, des communes souhaitent parfois sous-estimer leur population, oubliant volontairement de recenser ou relançant moins systématiquement certaines catégories, pour faire croire à la diminution de la population étrangère par exemple³².

Il résulte des éléments ci-dessus des risques de surévaluation ou de sous-évaluation des résultats.

²⁹ 9 à 17 en théorie, mais il faut tenir compte des défections.

³⁰ Sachant que la population légale est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

³¹ « Le recensement changera la donne des communes », *Le Monde*, samedi 3 avril 1999.

³² Selon une source anonyme, une telle pratique est avérée au moins dans une grande commune du Bassin parisien.

2.2.4. *La construction des indicateurs statistiques intercommunaux*

La construction d'indicateurs statistiques aux échelles intercommunales, sur la base de l'addition des populations municipales, devient très difficile. D'abord, les communes d'une même intercommunalité ne comptant que des petites communes ne sont plus recensées la même année, alors que des migrations entre ces communes peuvent se produire au cours d'une même période quinquennale. Ensuite, la question est encore plus complexe pour une intercommunalité comme une communauté d'agglomérations additionnant des petites communes à recensement exhaustif, généralement recensées à des dates différentes, et des communes à enquêtes annuelles.

À la difficulté de calculer des indicateurs fiables pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ou les communautés de communes³³ s'ajoutent, à une échelle inférieure, la difficulté de la mesure démographique des quartiers.

2.2.5. *La construction des indicateurs statistiques infracommunaux*

Dans les grandes communes, il est très difficile de connaître les évolutions infracommunales à l'échelle du quartier car seulement une partie des logements est recensée au hasard. Avec le recensement rénové, plus l'échelle est petite, plus le risque d'erreur est important. Par exemple, une commune comme Arles, la plus étendue de France, possède des « écarts », c'est-à-dire des zones bâties comptant moins de 10 000 habitants en non-continuité du bâti de la ville-centre. De tels écarts, qui seraient ailleurs recensés individuellement en tant que commune de moins de 10 000 habitants, sont ici recensés comme des éléments d'une grande commune. En conséquence, la commune peut difficilement appréhender les caractéristiques démographiques de ses différents écarts.

Les dix biais présentés ci-dessus engendrent une dernière préoccupation qui concerne la confiance à accorder aux résultats publiés.

En effet, le risque existe que des communes contestent les résultats du recensement rénové ou leurs résultats en comparaison avec d'autres communes, quelle qu'en soit la raison. Des mouvements de contestation peuvent s'ensuivre, voire des procédures devant les tribunaux administratifs. De telles situations entacheraient fortement la fiabilité du recensement et accroîtraient donc la méfiance de la population.

L'inventaire des dix biais méthodologiques du recensement dit rénové peut donner lieu à discussion. Certains statisticiens plaident pour la méthode Coué, considérant que la nouvelle méthode de recensement pourra être progressivement améliorée - « consolidée » disent-ils - et livrera par conséquent, au bout d'un certain temps, des résultats nets dont on pourra vérifier l'amélioration de la qualité. Mais on ne voit pas comment,

³³ Sur ces intercommunalités, cf. Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002.

puisque que les biais analysés sont inhérents au système, engendrant des difficultés dont l'intensité et la combinaison peuvent se traduire par des effets très variables et d'ailleurs non mesurables. En effet, la mise en place d'un recensement rénové aurait dû s'accompagner de celle d'un système d'évaluation et de suivi, ce qui n'est nullement le cas.

D'ailleurs, le caractère incontestable des biais, donc de leurs effets, est d'ores et déjà attesté par l'analyse des premières données livrées depuis la mise en œuvre du recensement dit rénové en 2004³⁴.

3. LES OBJECTIFS AFFICHES DU RECENSEMENT RENOVE NULLEMENT ATTEINTS

L'analyse des caractéristiques du recensement dit rénové conduit à plusieurs enseignements qu'il faut examiner au regard des objectifs initiaux qui étaient notamment les suivants : plafonner le coût du recensement, livrer des chiffres de meilleure qualité et publier des statistiques bénéficiant d'une plus grande fraîcheur que celle issues des recensements généraux périodiques.

31. Un coût élevé et surtout inégal

Sur le premier objectif, comme l'ont montré les travaux de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, son coût est au moins aussi élevé que celui du recensement exhaustif et même sans doute plus élevé, imposant aux communes de lourdes charges qui ne sont absolument pas couvertes par les dotations reçues par les communes. Le coût apparaît en outre inégal selon les communes dans la mesure où les contraintes de la méthode pèsent sur elles de façon inégale.

32. Une fiabilité non seulement insatisfaisante, mais inégale dans le temps et dans l'espace

En deuxième lieu, l'examen détaillé de la méthode conduit scientifiquement à émettre des doutes sur la fiabilité des résultats compte tenu des biais inhérents aux caractéristiques du recensement dit « rénové ». Par nature, les contraintes dues, par exemple, aux méthodes d'interpolation et d'intrapolation ne peuvent déboucher sur une fiabilité certaine.

³⁴ Cf. Dumont, Gérard-François, « Essai d'évaluation des résultats bruts du recensement rénové », Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, 5 octobre 2006.

Chalard, Laurent, Dumont, Gérard-François, « Les évolutions des territoires français selon les enquêtes de recensement. Certitudes et interrogations », *Population et Avenir*, n° 677, mars-avril 2006. Chalard, Laurent, Dumont, Gérard-François, « Une méthode de correction des évolutions démographiques 1999-2004 », *Population et Avenir*, n° 675, novembre-décembre 2005. www.population-demographie.org

Certes, aucun recensement ne peut être parfait à 100%. Mais la méthode du recensement rénové introduit *a priori* des imperfections d'où il résulte notamment que le niveau de fiabilité peut être extrêmement variable selon les communes et selon les années, ce qui entraîne inévitablement une fiabilité limitée pour les données sérielles. Les premières études portant sur les chiffres déjà diffusés conduisent d'ailleurs à nombre d'interrogations sur cette fiabilité des résultats.

33. La promesse de fraîcheur non concrétisée

Concernant l'objectif d'obtention de données plus fraîches, il ne paraît pas non plus atteint.

Ni pour les données sur populations légales fondant notamment la DGF

En effet, les chiffres de population légale sont livrés avec presque trois ans de décalage entre leur date de référence au 1^{er} janvier d'une année n et leur publication à la fin de l'année $n+2$. Cela signifie que l'ajustement de la DGF (dotation globale de fonctionnement) aux résultats de la population légale ne peut s'effectuer que sur les budgets de l'année $n+4$, ce qui ne peut être considéré comme une véritable amélioration par rapport à un recensement quinquennal (tel qu'il a été pratiqué pendant plus d'un siècle jusqu'à la Seconde guerre mondiale) qui permet un ajustement dès l'année $n+1$ pour une durée de cinq ans, donc s'exerçant jusqu'à l'année $n+5$.

Ni pour les données relatives aux caractéristiques démographiques

En outre, des chiffres essentiels pour les collectivités territoriales ayant à élaborer et à assurer le suivi de leur projet d'agglomération, de leur schéma de cohérence territoriale, de leur plan de déplacement urbain, de leur plan local d'urbanisme... ne sont livrés, au mieux, que l'année $n+3$, donc avec un décalage d'environ 3,5 années. Ces chiffres ne peuvent donc faire l'objet d'une analyse qu'à partir de cette échéance, soit après une période pendant laquelle les caractéristiques géodémographiques du territoire ont pu notablement se modifier en raison de la réhabilitation d'un quartier, de la construction d'un nouveau quartier, de l'implantation de nouvelles activités, de changements dans la géographie de la population dus par exemple à l'évolution des réseaux de transports, d'arrivées migratoires significatives ou de phénomènes contraires ayant modifié le profil géodémographique des territoires.

Ni pour des comparaisons portant sur des évolutions récentes

En effet, le recensement rénové ne livre une photographie réelle de la population à un moment donné que pour les communes de moins de 10 000 habitants dont l'année de

recensement est l'année médiane d'une période quinquennale, soit 2006 pour 2004-2008, 2011 pour 2009-2013... Pour les autres communes de moins de 10 000 habitants, soit les quatre cinquièmes des communes, il s'agit d'une estimation élaborée et souffrant des biais inhérents à la méthode du recensement rénové.

Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, il s'agit d'abord d'une moyenne³⁵ réalisée sur les premières cinq années des enquêtes du recensement rénové, soit 2004-2008, puis d'une moyenne mobile introduisant la nouvelle année d'enquête (la première ajoutée étant 2009) et supprimant l'année d'enquête la plus lointaine (la première supprimée étant 2004). En conséquence, comparer par exemple les chiffres détaillés publiés en 2009 et se rapportant à la date de référence du 1^{er} janvier 2006 et les chiffres publiés en 2010 se rapportant à la date de référence du 1^{er} janvier 2007 n'a pas de valeur scientifique puisque, pour la grande majorité des communes, ces chiffres à la période de référence du 1^{er} janvier 2006 et du 1^{er} janvier 2007 seront calculés à partir de quatre années identiques sur les cinq de leur période respective de référence, soit 2004-2008 pour les chiffres à la période de référence du 1^{er} janvier 2006 et 2005-2009 pour les chiffres à la période de référence du 1^{er} janvier 2007. Il faut en effet avoir réalisé cinq années d'enquêtes pour parvenir à ces chiffres. Le recensement rénové ne peut donc fournir des résultats comparatifs annuels fiables.

Autrement dit, les seules comparaisons ayant une signification à caractère scientifique doivent porter sur des échantillons disjoints ; ce serait erroné de comparer des chiffres annuels portant des données issues d'informations en partie communes. Cela suppose donc de ne pas calculer d'évolutions d'une année sur l'autre, mais de l'année n par rapport à l'année $n-5$. Les comparaisons doivent donc considérer uniquement les données des années médianes des périodes quinquennales. Concrètement, cela signifie que les résultats détaillés aux dates de référence des 1^{er} janvier 2006, 1^{er} janvier 2007, 1^{er} janvier 2008, 1^{er} janvier 2009, et 1^{er} janvier 2010, mais disponibles en réalité 3,5 années après ces dates, devront, pour que la comparaison ait un sens, être comparés aux résultats du dernier recensement général, celui de 1999. Néanmoins, toute comparaison de résultats du recensement rénové avec le dernier recensement général de 1999 devra être effectuée avec une très grande prudence compte tenu des changements de méthode et de prise en compte des différents types de populations composant la population des communes.

La première comparaison offrant un caractère significatif portera entre les chiffres à la date de référence du 1^{er} janvier 2011 (chiffres calculés à partir des enquêtes réalisées

³⁵ Ce caractère de moyenne pourrait être particulièrement mis en évidence pour des communes ayant connu un recensement complémentaire en 2005, 2006 ou 2007. Leur population légale publiée fin 2008, avec comme date de référence le 1^{er} janvier 2006, pourrait être inférieure à leur population légale résultant de leur recensement complémentaire

sur la période quinquennale 2009-2013 et disponibles dans leur détail en 2014), à comparer aux chiffres à la date de référence au 1^{er} janvier 2006 (chiffres calculés à partir des enquêtes réalisées sur la période quinquennale 2004-2008 et disponible dans leur détail en 2009). Les comparaisons suivantes pourront être effectuées entre les chiffres aux périodes de référence des 1^{er} janvier 2012, 2013, 2014 et 2015 par rapport à ceux du 1^{er} janvier 2006. Des comparaisons nouvelles significatives ne pourront d'effectuer que sur les données à la date de référence du 1^{er} janvier 2016 par rapport aux données à la date de référence du 1^{er} janvier 2011.

34. La possibilité non améliorée de satisfaire les engagements européens

En outre, le recensement rénové ne facilite pas l'application par la France du règlement européen³⁶ du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale³⁷. En effet, ce règlement contient notamment un article 3 intitulé « Statistiques sur la migration internationale, la population habituellement résidente et l'acquisition de la nationalité », cité presque *in extenso* ci-après :

« 1. Les États membres transmettent à la Commission (Eurostat) des statistiques sur les aspects suivants:

a) nombre d'immigrants à destination du territoire de l'État membre, ventilé entre les rubriques ci-après:

- i) groupes de nationalité par âge et par sexe;
- ii) groupes de pays de naissance par âge et par sexe;
- iii) groupes de pays de résidence habituelle précédente par âge et par sexe;

b) nombre d'émigrants en provenance du territoire de l'État membre, ventilé entre les rubriques ci-après:

- i) groupes de nationalités;
- ii) âge;
- iii) sexe;
- iv) groupes de pays de prochaine résidence habituelle;

c) nombre de personnes ayant leur résidence habituelle dans l'État membre à la fin de la période de référence, ventilé entre les rubriques ci-après:

- i) groupes de nationalité par âge et par sexe;
- ii) groupes de pays de naissance par âge et par sexe;... »

Le point 2 du même article 3 précise la périodicité demandée :

« 2. Les statistiques visées au paragraphe 1 se rapportent à des périodes de référé-

³⁶ (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

³⁷ et abrogeant le règlement (CEE) no 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers

rence d'une année civile et sont transmises à la Commission (Eurostat) dans les douze mois suivant la fin de l'année de référence. La première année de référence est 2008. »

L'énoncé même de ces engagements statistiques de la France met en évidence que le recensement rénové ne fournit aucune avancée pour les satisfaire puisqu'il n'indique que des soldes migratoires obtenus par la fermeture d'un compte, ou des changements de domicile intervenus par rapport à une date de référence lointaine³⁸.

4. L'IMPERATIVE RECHERCHE D'AMELIORATIONS

Face aux constats ci-dessus, trois pistes devraient être poursuivies, la première visant à une plus grande transparence, la deuxième satisfaisant l'impératif d'évaluation et la troisième résultant de l'étude de solutions alternatives et plus efficaces pour améliorer les statistiques géodémographiques de la France.

Ces pistes pourraient être mises en œuvre par une législation *ad hoc*, en adaptant ou révisant la loi de 2002.

41. Assurer une transparence conforme au Code des bonnes pratiques de la statistique européenne

La première piste passe par la pleine application du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne³⁹. Ce Code comprend notamment le principe 4 suivant « Principe 4 - Engagement sur la qualité : La qualité des produits est régulièrement contrôlée selon les critères du SSE (Système statistique européen). Des procédures sont prévues pour assurer le suivi de la qualité de la collecte, du traitement et de la diffusion des statistiques. Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant, en faisant appel à des experts extérieurs ».

Mérite également d'être cité le « Principe 15 : Accessibilité et clarté : Les statistiques sont présentées sous une forme qui facilite une interprétation correcte et des comparaisons utiles. Les utilisateurs sont tenus informés des aspects méthodologiques relatifs aux procédures statistiques et de la qualité des résultats statistiques par rapport aux critères de qualité du SSE. »

Les règles fixées signifient notamment que pour la réalisation des enquêtes statistiques, il ne suffit pas seulement d'employer des méthodes modernes, il faut aussi assurer la transparence, celle d'ailleurs que l'on est en droit d'attendre de tout travail scientifique.

³⁸ Supposant en outre le dépouillement de la question 5 des bulletins individuels du recensement et une bonne qualité de son interpolation ou intrapolation.

³⁹ Code de bonnes pratiques de la statistique européenne adopté par le Comité du programme statistique le 24 février 2005 et promulgué dans la recommandation de la Commission du 25 mai 2005 sur l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques nationaux et communautaires.

La transparence concernant le recensement rénové suppose, par exemple, d'indiquer pour chaque collectivité territoriale et à l'échelle la plus fine :

- les taux de non-réponse aux questionnaires du recensement et leurs évolutions dans le temps,
- le nombre et le pourcentage de fiches de logement non enquêté (FLNE) et leurs évolutions dans le temps,
- le détail annuel des calculs conduisant aux résultats issus des extrapolations et intrapolations, qu'il s'agisse des populations des ménages ou de celles des collectivités.

42. Réaliser des évaluations conformes au Code des bonnes pratiques de la statistique européenne

En deuxième lieu, le Code de bonnes pratiques demande une évaluation régulière et approfondie. Or, à ce jour, même s'il existe une Commission nationale d'évaluation du recensement de la population, celle-ci ne dispose nullement des moyens lui permettant de remplir une telle mission. Or, il lui faudrait pouvoir réaliser ou demander des investigations de deux natures.

Un ensemble de premières évaluations générales devrait être mis en place, comme des enquêtes aléatoires sur un échantillon d'unités du Répertoire des immeubles localisés (RIL), de fichiers de taxe d'habitation, de bulletins de logements...

Un second type d'évaluation serait spécifique, portant sur des communes où la collecte semble, pour une raison ou une autre, poser problème ou sur des communes dont les données sérielles mettraient en évidence des incohérences difficilement explicables *a priori*.

Néanmoins, l'effort indispensable de transparence et d'évaluation ne peut résoudre l'ensemble des questionnements posés, comme l'indispensable connaissance géodémographique des territoires français ou le règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration. En effet, le recensement rénové livre des informations démographiques qui, dans leur majorité, ne permettent pas d'appréhender la réalité du moment, mais sont des estimations moyennes sur une période quinquennale, ce qui rend difficile la gestion des territoires.

Cette méthode signifie aussi la difficulté de prendre en compte les évolutions démographiques dans les grandes communes puisque, par nature, la méthode de lissage peut conduire à masquer la réalité d'une évolution significative se déroulant par exemple la dernière année de la période quinquennale.

43. D'autres solutions susceptibles d'apporter l'indispensable connaissance géodémographique des territoires

Deux types de propositions existent dans les publications. Le premier, qui a été formulé dans un rapport du Conseil économique et social⁴⁰ voté à l'unanimité, consiste à réaliser des recensements quinquennaux simplifiés, c'est-à-dire à retrouver une périodicité régulière comme la France s'y est adonnée pendant presque un siècle et demi. Parallèlement, les informations démographiques intercensitaires, régionales et locales, pourraient être améliorées de façon significative.

Le second consiste à mettre en place des registres de domiciliation comme cela existe dans la majorité des pays européens. Ce souhait se retrouve par exemple dans le rapport de la Commission Mazeaud. Certes, l'objet de ce rapport porte sur la nouvelle politique d'immigration, mais sa proposition qui permettrait notamment d'appliquer le règlement européen cité ci-dessus a une portée plus large, comme le montre les paragraphes suivants issus de ce rapport⁴¹.

« a) Contrairement à de nombreux pays européens, pourtant peu suspects de soumettre leurs populations à un « contrôle social », la France ne dispose pas de registres municipaux tenant à jour la liste de tous les habitants de la commune.

De tels registres seraient pourtant la condition *sine qua non* d'une connaissance régulière des évolutions migratoires à l'échelle régionale, départementale ou locale. Une telle connaissance est elle-même indispensable pour adapter les politiques d'intégration et, plus généralement, la couverture des besoins collectifs, en particulier par les services publics (aménagement du territoire, éducation, logement, transports...).

L'instauration de registres municipaux permettrait également la connaissance des migrations internes, qu'elle concerne des personnes de nationalité française ou étrangère, nées en France ou à l'étranger.

La création de registres municipaux de population heurterait, dit-on, des tabous français. Elle n'en paraît pas moins indispensable à une bonne compréhension des problèmes sociaux et à une bonne réponse aux demandes collectives, et ce, au-delà des seules questions relatives à l'immigration.

Quant à cette dernière, elle est la première victime des tabous qui, en rendant la connaissance impossible, font naître en permanence le soupçon.

La loi devrait en conséquence créer de tels registres. »

⁴⁰ *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Editions des Journaux officiels, Paris, 1996, pp. 151-158

⁴¹ *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration présidée par Pierre Mazeaud, Paris, la Documentation française, octobre 2008.

Cette proposition de registres se retrouve également parmi les recommandations effectuées dans le cadre d'un travail de prospective demandé par la DIACT (ex-Datar) dans les termes suivants⁴² :

« Recommandation 18) Instauration des registres domiciliaires, outils indispensables à la connaissance des flux et donc à la gestion en temps réel et au développement des territoires.

Ces dernières années, s'observent des résultats incohérents, des inquiétudes sur les bases desquelles seront calculés les coefficients d'extrapolation et d'intrapolation du recensement rénové, la difficulté grandissante de traiter la question des doubles comptes, la persistance de la méconnaissance des migrations internes et internationales et un décalage temporel durable dans les informations démographiques territoriales, pourtant indispensables à la bonne gestion et au développement des territoires.

La production statistique ne doit plus négliger la question pourtant fondamentale des flux. Il est aujourd'hui quasiment impossible de disposer de données sur les flux « réels » de population qui gouvernent pourtant fortement la dynamique des territoires. Pour prendre l'exemple des quartiers relevant de la politique de la ville, la stabilité des indicateurs choisis (chômage, taux de jeunes...) ne signifie pas nécessairement celle de la population. Ces approches de comparaisons de stock aboutissent à une réelle méconnaissance de ces territoires et des dynamiques qui les fondent.

Pour une connaissance *en temps réel* par les territoires de leur nombre d'habitants, de la composition de leur population et de leur géographie, indispensable à la bonne organisation et à l'optimisation des services communaux, l'instauration de registres domiciliaires est indispensable. Elle l'est, par exemple, pour la politique en faveur de la petite enfance qui impose une connaissance exacte de la géographie de cette catégorie de population, ou pour la politique territoriale vers les personnes âgées, comme les plans canicules qui impliquent, entre autres, une connaissance exacte de la localisation des personnes âgées pour identifier celles qui sont isolées et ne pourront être prises en charge par leur famille. Autre exemple : il faut pouvoir savoir, en temps réel, pour des territoires, combien il y a de femmes entre 25 et 35 ans pour projeter le nombre d'enfants dans les deux ou trois ans (en appliquant les caractéristiques de fécondité locales) et, donc, prévoir les besoins de garde, d'école etc. »

L'analyse des changements apportés par le recensement rénové pouvait laisser espérer d'importantes améliorations dans la fraîcheur des données démographiques et la possibilité de disposer d'informations géodémographiques fines, comme des taux démo-

⁴² Dumont, Gérard-François (direction) *Populations et territoires de France en 2030, le scénario d'un futur choisi*, Paris, L'Harmattan, parution novembre 2008.

graphiques annuels à l'échelle des communes. Or non seulement le recensement rénové est loin de parvenir aux objectifs initialement assignés pour le justifier, mais il introduit nombre d'interrogations sur la qualité de ses résultats.

La simple sagesse commande donc d'entreprendre de véritables efforts de transparence et d'évaluation, tout en préparant la mise en place de nouvelles méthodes permettant de répondre aux besoins réels de la connaissance géodémographique des territoires.

Les propositions émises ci-dessus pourraient appeler l'attention du législateur soucieux d'améliorer le système d'information démographique français.

G.-F.D.

Population & Avenir

35 Avenue Mac Mahon, 75017 Paris Tél. #33 (0)1 47 70 53 81 Fax #33 (0)1 73 02 00 64

CCP Paris 152-17 W - CPPP : 1115G84135 - ISSN : 0223-5706 - TVA : FR 31 775 666 779 00 118

SIRET : 775 666 779 00 134 - APE : 8899B

Courriel *e-mail* : revuepopulationetavenir@gmail.com Site Web : www.population-demographie.org/revue03.htm

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	1
1. LA NOUVELLE METHODE DE RECENSEMENT : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES.....	3
1.1. Les raisons d'un « recensement » rénové.....	3
1.2. Deux systèmes de collecte selon la taille des communes.....	5
Un recensement exhaustif, mais tournant, pour les communes de moins de 10 000 habitants	5
Des enquêtes dans les communes de 10 000 habitants ou plus.....	6
1.3. Des résultats annuels produits par un calcul statistique.....	7
2. DIX BIAIS DE LA METHODE DU RECENSEMENT DIT RENOVE.....	8
2.1. Les biais liés aux systèmes de collecte	8
2.1.1. La faible probabilité de taux de réponse exhaustif.....	8
2.1.2. Des taux de réponse inégaux selon les années d'une même période quinquennale.....	9
2.1.3. L'inégale signification donnée aux questions selon les conjonctures annuelles.....	10
2.1.4. Un double système difficile à expliquer à l'opinion publique	11
2.1.5. Des qualités variées du répertoire à la base des échantillons.....	12
2.2. Les biais sur l'élaboration des résultats.....	13
2.2.1. La question de la vérification des doubles comptes.....	13
2.2.2. Des interrogations sur le mode de calcul des populations municipales et légales.....	14
2.2.3. Les risques de surévaluation ou de sous-évaluation des résultats.....	15
2.2.4. La construction des indicateurs statistiques intercommunaux	17
2.2.5. La construction des indicateurs statistiques infracommunaux.....	17
3. LES OBJECTIFS AFFICHES DU RECENSEMENT RENOVE NULLEMENT ATTEINTS	18
31. Un coût élevé et surtout inégal.....	18
32. Une fiabilité non seulement insatisfaisante, mais inégale dans le temps et dans l'espace	18
33. La promesse de fraîcheur non concrétisée	19
Ni pour les données sur populations légales fondant notamment la DGF	19
Ni pour les données relatives aux caractéristiques démographiques	19
Ni pour des comparaisons portant sur des évolutions récentes.....	19
34. La possibilité non améliorée de satisfaire les engagements européens	21
4. L'IMPERATIVE RECHERCHE D'AMELIORATIONS	22
41. Assurer une transparence conforme au Code des bonnes pratiques de la statistique européenne.....	22
42. Réaliser des évaluations conformes au Code des bonnes pratiques de la statistique européenne	23
43. D'autres solutions susceptibles d'apporter l'indispensable connaissance géodémographique des territoires	24
TABLE DES MATIERES.....	27