

GUY DESPLANQUES

La rénovation du recensement de la population

Journal de la société française de statistique, tome 140, n° 4 (1999),
p. 5-9

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1999__140_4_5_0

© Société française de statistique, 1999, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société française de statistique » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

LA RÉNOVATION DU RECENSEMENT DE LA POPULATION

Guy DESPLANQUES *

RÉSUMÉ

En 1999, l'INSEE a réalisé un recensement de la population. Le précédent avait eu lieu neuf ans plus tôt, en 1990. L'intervalle entre les recensements précédents était moins important. À une époque où les progrès techniques produisent des changements rapides, où les personnes se déplacent de plus en plus, l'information fournie par un recensement perd rapidement de son actualité. Afin de suivre de façon plus régulière l'évolution de la population française, l'INSEE prévoit de modifier la méthode de recensement. Au comptage ponctuel organisé tous les 7 à 9 ans de façon exhaustive, il propose de substituer une collecte tournante, qui garantirait la fourniture de résultats actualisés. Un projet de loi a été déposé en ce sens.

1. LES OBJECTIFS DE LA RÉNOVATION

1.1. Fournir une information plus fraîche et plus régulière

Les acteurs et les responsables de la politique économique et sociale ont besoin d'une information fiable. Au niveau local, le recensement est la principale source d'information sur les populations. Avec les changements qui affectent les caractéristiques de la population, cette information doit être fraîche. Or, les recensements tendent à s'espacer. La rénovation a pour premier objectif de donner en permanence une image aussi actuelle que possible de la population.

1.2. Prendre en compte le progrès technique

Au cours des dernières années, des progrès techniques importants ont été réalisés. L'INSEE a mis en place un système d'information géographique, sous forme d'une cartographie numérisée dans les communes de plus de 10 000 habitants. Les méthodes statistiques permettent aujourd'hui de mieux tirer parti de l'information recueillie ou de l'obtenir à moindre coût. Enfin, la capacité à utiliser les sources administratives s'est fortement développée grâce à l'informatisation. La rénovation vise donc à mettre en place une méthode qui tire profit de ces progrès techniques.

* INSEE, Département de la Démographie, 18, Boulevard A. Pinard,
75675 Paris Cédex 14; e-mail : guy.desplanques@insee.fr.

1.3. Améliorer la qualité de l'information

Comparé à d'autres, le recensement français assure, pour un coût qui reste modéré, une très bonne qualité de l'information. En 1990, une enquête de couverture a été menée à la suite du recensement : elles concluait que 1,8 % des personnes avaient été omises, tandis que 0,7 % avaient été comptées deux fois à tort¹. Cette enquête réalisée sur un échantillon a montré que ces taux n'étaient pas identiques dans toutes les catégories : ainsi, l'omission est plus fréquente dans les villes. Dans les grandes communes, de plus de 10 000 habitants, le recensement rénové, en s'appuyant sur un répertoire d'immeubles, devrait permettre de mieux contrôler la qualité et de connaître la précision des informations.

2. LA MÉTHODE

Dans ses grandes lignes, si le projet de loi est adopté, le recensement rénové combinerait des enquêtes auprès des habitants et des sources administratives. La collecte sur le terrain se fera de la façon suivante :

- dans les petites et moyennes communes (moins de 10 000 habitants), soit environ 36 000 communes qui rassemblent près de 30 millions d'habitants (la moitié de la population française), la collecte se fait suivant un cycle de 5 ans : chaque année, une commune sur cinq est recensée en totalité. Chaque commune est donc recensée tous les cinq ans ;
- dans les grandes communes, un répertoire d'immeubles tenu à jour régulièrement permet de répartir les immeubles en cinq groupes, chaque groupe étant représentatif de la commune. Chaque année, un groupe d'immeubles fait l'objet d'une localisation de tous les logements, lors d'une phase préliminaire du recensement, et 40 % de ces logements sont recensés. Les groupes d'immeubles sont tenus à jour pour tenir compte des modifications du parc de logements : constructions, démolitions, réhabilitations ;
- chaque année, la collecte est réalisée pendant une période délimitée, janvier-février. Au total, chaque année, ce sont 6 millions d'habitants des petites communes et 2,4 millions des grandes communes qui sont recensés, soit un habitant sur sept environ.

2.1. L'information fournie

En fin de chaque année (notée A), sont diffusés :

- des résultats statistiques relatifs au 1^{er} janvier de l'année produits, pour l'ensemble de la France et pour des grandes zones, à l'aide des informations collectées dans l'année ; pour les petites communes, des résultats statistiques bruts sont fournis à la commune quelques mois après la collecte ;

1. Ces taux manifestent une bonne précision, quand on les compare à ceux observés dans d'autres pays, tels que les USA.

– des résultats relatifs au 1^{er} janvier de l'année A-2, obtenus par « synthèse » des données issues de la collecte de l'année A et de celles des années précédentes, de façon à s'appuyer sur les collectes de l'ensemble des communes. Les données des années précédentes sont actualisées à l'aide de sources administratives. Sont obtenus ainsi :

- les populations légales des circonscriptions administratives (communes, cantons, etc.),
- les résultats statistiques complets pour des zones de toute taille, dans le respect des avis de la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés).

Les sources administratives envisagées sont des sources fiscales et sociales : la taxe d'habitation et les fichiers des caisses d'assurance-maladie. Notons que le fichier de la taxe d'habitation a été utilisé lors du recensement de 1999 dans les communes de plus de 10 000 habitants pour disposer d'une indication sur le nombre de logements.

2.2. Une situation singulière parmi les pays d'Europe

Aujourd'hui, pour dénombrer la population et en connaître les caractéristiques, les pays industrialisés se partagent en deux groupes. Certains pays, parmi ceux qui disposent de registres de population, ont renoncé à réaliser des recensements. Ce sont surtout des pays de l'Europe du Nord, dont certains rassemblent l'information par recoupement d'informations issues de sources administratives sur la base d'un numéro d'identité. Les autres pays maintiennent les recensements, complétant parfois la collecte de recensement par des sources administratives. Ils restent les plus nombreux. Le recensement rénové envisagé par la France représente une voie intermédiaire entre ces deux formes : la collecte est maintenue, avec un recours au sondage, mais l'utilisation des sources administratives est développée.

3. LA CONCERTATION

Afin de préparer cette rénovation, l'INSEE a lancé une concertation auprès d'un grand nombre d'interlocuteurs.

3.1. L'avis du Conseil d'État

Le premier objectif d'un recensement est d'établir les populations légales des communes. Celles-ci sont utilisées par de nombreux textes réglementaires, qui portent sur des domaines divers : finances communales, élections, environnement, transports, etc.

Pour cette raison, dès 1998, l'INSEE a consulté le Conseil d'État. Dans son avis, celui-ci a considéré que la méthode envisagée permettrait de garantir l'égalité de traitement entre communes, à condition que l'INSEE publie

annuellement les populations légales des communes. Le Conseil d'État a également indiqué qu'une loi était nécessaire, ne serait-ce que pour éviter les contestations ².

3.2. La concertation interadministrative

Le changement de méthode, en particulier le passage à une publication annuelle des populations des communes, nécessite des adaptations des textes réglementaires. Ainsi, lorsque l'application d'un texte prévoit des seuils, un changement fréquent peut entraîner des discontinuités des traitements si l'évolution de la population n'est pas uniforme.

Pour analyser les conséquences de la nouvelle méthode et de la publication annuelle, un groupe de travail réunissant les ministères concernés a été mis en place fin 1999. Il a conclu que les textes réglementaires pouvaient être adaptés sans trop de difficultés ³.

3.3. La concertation avec les associations d'élus et la concertation locale

Outre les implications liées à la publication annuelle des populations, la rénovation du recensement modifie les conditions de la collecte, en particulier dans les communes de plus de 10 000 habitants, où elle sera organisée chaque année. Des contacts ont donc été pris avec les représentants des communes. Au niveau national, l'INSEE a rencontré les associations d'élus à plusieurs reprises; au niveau local, les directeurs régionaux de l'INSEE ont eu de nombreux contacts avec les préfets, avec des maires, afin de présenter le projet de rénovation et de recueillir leurs réactions et leurs remarques.

3.4. La concertation statistique

La concertation avec les utilisateurs des statistiques s'est faite par le biais du CNIS (Conseil national pour l'information statistique). Après une première réunion de présentation du projet le 22 avril 1999, trois groupes de travail ont été mis en place. Plusieurs préoccupations ont émergé de cette concertation. La première a trait à la prise en compte de l'intercommunalité. Depuis le début des années quatre-vingt dix, les collaborations intercommunales se sont beaucoup développées; elles nécessitent des informations comparables. Les élus veulent être sûrs que l'information issue de la nouvelle méthode de recensement permettra bien cette comparabilité. D'autre part, l'utilisation du sondage suscite des interrogations quant à la précision des données qui seront diffusées pour de petites zones. Les utilisateurs posent également des questions sur la fiabilité du répertoire d'immeubles localisés et sur sa mise à disposition. D'autres questions ont trait à la non-réponse, en lien avec l'abandon de l'exhaustivité et la dispersion du sondage dans les grandes communes. Cette

2. Comme les précédents recensements, celui de 1999 a été décidé par décret (en 1998)

3. Les textes correspondants n'ont pas besoin d'être modifiés tout de suite; ils doivent seulement être prêts pour la première publication, prévue fin 2008.

phase s'est conclue par un avis d'opportunité sur le projet, que le CNIS a adopté lors de son assemblée plénière du 9 décembre 2000.

Le CNIS a également mis en place un groupe de travail sur le questionnement, qui s'est réuni pour la première fois fin mars 2000 et a remis son rapport fin octobre. Il a permis de dégager les priorités des utilisateurs en ce qui concerne les thèmes abordés par les questionnaires du recensement.

Au cours de l'automne 1999, un comité scientifique a été constitué à la demande de l'INSEE, afin de donner un avis sur la méthode retenue pour élaborer les populations légales. Ce comité, qui était présidé par H. Caussinus, a émis un avis favorable, mais l'a assorti de quelques remarques et suggestions. En particulier, il relève la complexité de la méthode et souligne qu'un effort de pédagogie devra être entrepris pour que le nouveau recensement soit bien accueilli. D'autre part, il note que certaines des méthodes envisagées sont aujourd'hui des objets de recherche en statistique.

3.5. Le calendrier

Les premières collectes devraient démarrer au cours de l'année 2003-2004. Un premier cycle de cinq années s'achèverait donc en 2007-2008, permettant les premières publications de populations légales en 2008. Jusqu'à cette date, la pratique des recensements complémentaires, destinés aux communes en forte croissance, sera maintenue.

Avant 2008, des résultats statistiques issus des collectes annuelles seront publiés sur l'ensemble de la France et sur de grandes zones : 2005 pour les premières publications portant sur l'ensemble de la France et sur les régions.