

LE SONDAGE DE LOGEMENTS DANS LES GRANDES COMMUNES DANS LE CADRE DU RECENSEMENT RÉNOVÉ DE LA POPULATION

J. DUMAIS^() et M. ISNARD^(**)*

^(*) INSEE, Chef de la Maîtrise d'Oeuvre méthodologique

^(**) INSEE, Adjoint au Maître d'ouvrage du programme RRP

Les trois textes présentés ci-après peuvent se regrouper en deux catégories.

- Les deux premiers sont des présentations générales du recensement rénové.
- Le troisième est une présentation plus théorique des processus statistiques mis en place : échantillon et estimation.

Ils reflètent l'état d'avancement du programme RRP à l'automne 2000. Le programme RRP continue de progresser et certains choix ont conduit et conduiront à modifier légèrement le tableau d'ensemble présenté dans ces textes. Le lecteur intéressé pourra contacter l'équipe du programme RRP.

La rénovation des procédures du Recensement

Présentation d'ensemble

Afin de suivre de façon plus régulière l'évolution de la population française, l'INSEE projette de faire évoluer la méthodologie encore utilisée de nos jours pour procéder au Recensement Général de la Population. Au comptage ponctuel organisé tous les 7 à 9 ans de façon exhaustive, l'INSEE propose de substituer une technique garantissant la fourniture de résultats annualisés.

Compte tenu des conséquences du recensement sur la vie locale, et notamment sur l'organisation des élections, le Conseil d'État consulté par le gouvernement a considéré que le changement de méthode de recensement nécessitait le vote d'une loi.

1. Pourquoi rénover le recensement ?

1.1 Trois objectifs majeurs

La rénovation du recensement vise trois objectifs majeurs :

- Produire une information fraîche à un rythme annuel pour fournir un outil d'aide à la décision adapté aux changements rapides de la société.
- Garantir la qualité des données collectées en s'adaptant aux difficultés croissantes pour contacter les habitants, dans le respect des libertés individuelles.
- Optimiser et moderniser le dispositif de collecte et de production des résultats en tirant le meilleur profit des investissements réalisés sur la cartographie et l'exploitation des fichiers administratifs.

1.2 Une base de référence fiable et mise à jour régulièrement

Le recensement rénové mettrait à jour chaque année (et non tous les 7 à 9 ans) une description statistique de l'ensemble du pays, de ses circonscriptions administratives, et des quartiers des grandes villes y compris pour les zonages locaux habituels, ainsi que les populations légales de chacune des communes. Par comparaison au recensement général de la population, il fournirait des résultats analogues sur la population et les logements mais avec une ancienneté de trois ans au plus, ce qui représente un gain considérable en termes de fraîcheur de l'information. Cette orientation pourrait permettre de lisser dans le temps l'impact des effets de seuil que déclenche inévitablement toute variation significative de la population légale.

Les premiers résultats portant sur l'ensemble des communes seraient fournis fin 2007.

Après quelques années de réalisation, le recensement rénové devrait permettre par sa plus grande souplesse de mise en oeuvre, de compléter le questionnement sur des thèmes particuliers ou d'obtenir une information plus fine sur des populations prédéfinies. Il devrait ainsi constituer un outil encore plus efficace pour les collectivités territoriales dans la prise de décision en matière de politique du logement, de politique de la ville ou de politique économique.

2. Comment rénover le recensement ?

Le recensement rénové produirait des résultats récents et annuels en combinant une collecte directe d'information auprès des ménages et l'utilisation statistique de données provenant de sources administratives (taxe d'habitation, assurance maladie).

Poursuivant le partenariat entre l'INSEE et les communes pour la réalisation du recensement, tout en le clarifiant, la méthode, qui s'appliquerait à la métropole et aux DOM, distinguerait les communes en fonction d'un seuil de population fixé dans l'état actuel de la réflexion à 10 000 habitants.

2.1 Modalités de collecte

Les modalités de recensement seraient différenciées selon la taille des communes.

Les petites et moyennes communes

Elles feraient l'objet d'un recensement exhaustif classique, mais ne seraient pas recensées simultanément. Le dispositif serait au contraire mis en œuvre de manière tournante, à raison d'1/5^{ème} des communes chaque année.

Les grandes communes

Chaque année, 20 % des logements feraient l'objet d'un pré-recensement et 8 % de la population serait recensée. Cet échantillon serait constitué à partir d'un répertoire des immeubles localisés (RIL), construit à partir de la cartographie numérisée réalisée pour le recensement de 1999 et tenu à jour en permanence, notamment à partir de nouvelles adresses identifiées dans des fichiers administratifs (le terme d'immeuble désigne ici à la fois les immeubles collectifs et les maisons individuelles).

Au total, toutes communes confondues, c'est un logement sur sept environ qui serait recensé chaque année. Pour une commune donnée et selon sa taille, la collecte proprement dite durerait entre 4 à 8 semaines.

2.2 Mobilisation de données administratives

Le projet prévoit d'utiliser certaines données administratives qu'il est possible de mobiliser à un niveau géographique fin. Ces données, pour les grandes communes, permettent d'améliorer la qualité des estimations obtenues grâce à l'information collectée auprès d'un échantillon de ménages.

De telles données auxiliaires seraient également indispensables pour actualiser la population des petites et moyennes communes après une collecte sur le terrain ou pour l'interpoler entre deux collectes ; ainsi des résultats pourraient être diffusés chaque année.

Une demande de conseil sur l'utilisation de données externes a été déposée à la CNIL.

Le Recensement Rénové : problématiques générales

Le recensement a pour objet de dénombrer la population et de fournir les principales caractéristiques statistiques de la population et des logements. L'Insee envisage de rénover cette opération.

Ce document a pour but de présenter les caractéristiques principales du recensement rénové : objectifs, résultats attendus, méthode et principaux changements introduits. Il est structuré sur la base des questions qui nous ont été le plus souvent posées sur le projet lors de la concertation initiée dès le début de l'année 1999. Commencée avec le ministère de l'Intérieur, la concertation s'est poursuivie avec les élus locaux et leurs associations nationales, les ministères concernés et l'ensemble des utilisateurs de statistiques réunis au sein du Conseil National de l'Information Statistique.

1. Pourquoi rénover le recensement ?

1.1. Pour augmenter la fraîcheur des informations produites

La société évolue de plus en plus vite. Or, les recensements généraux de la population (RGP) sont de plus en plus espacés (de 7 à 9 ans pour les derniers).

Le recensement rénové de la population (RRP) vise à fournir régulièrement des résultats récents et de qualité, adaptant ainsi leur rythme de production aux changements rapides de la société.

Tous les ans, la population de toutes les circonscriptions administratives sera actualisée et une description statistique de l'ensemble du pays, de ses territoires et des quartiers des grandes villes sera disponible.

Avec le recensement rénové, l'INSEE fournira à la fin de chaque année :

- Une description statistique au 1er janvier de l'année en cours (1/1/n) pour la France et ses grandes régions ;
- Une description statistique de toutes les zones du territoire (communes et groupements, quartiers des grandes villes, pays, etc.), relatifs au 1/1/n-2.

Par comparaison avec un RGP, le recensement rénové fournit des résultats analogues sur la population et les logements pour un gain en termes de fraîcheur moyenne des données de l'ordre de 3 à 4 ans.

Cela répond aux demandes des décideurs et acteurs de la vie économique et sociale, qui réclament une information plus régulière et plus récente. Le Conseil National de l'Information Statistique s'en est d'ailleurs fait l'écho lors de l'élaboration du programme de moyen terme portant sur les années 1999 à 2003.

Pour fournir les données sur toutes les zones du territoire, y compris sur les zones infracommunales, l'INSEE s'appuie sur les collectes réalisées sur cinq années consécutives et produit ainsi, tous les ans, des données d'une ancienneté de trois ans.

1.2. Car les progrès techniques permettent maintenant de changer la méthode

La collecte du RGP de 1999 s'est bien passée mais force est de constater que les habitants des grandes villes sont de plus en plus difficiles à joindre ; la méthode actuelle atteint ses limites. En outre, la conception des RGP génère, pour l'organisation des opérations, des pics de charges importants (logistiques, budgétaires et en moyens humains) et l'opinion publique considère cette organisation un peu désuète.

Or, avec les investissements réalisés sur la cartographie et l'exploitation des fichiers administratifs, nous pouvons maintenant optimiser et moderniser, dans le respect des libertés individuelles, le dispositif de collecte et de production des résultats.

1.3 Pour mieux étaler dans le temps la charge correspondante

Le coût annuel du RRP serait équivalent à 1/8 du coût du recensement général de la population de 1999. Ce coût annuel garantit sur un intervalle de 8 ans, durée moyenne de la période inter censitaire, un coût identique à inscrire au budget de l'Etat. Il permet de lisser la charge budgétaire pour l'État et de la rendre plus prévisible.

Le projet permet de bénéficier d'une information plus riche à un coût analogue et accru, ainsi, l'efficacité du service rendu.

En ce qui concerne les communes de plus de 10 000 habitants, la charge du recensement rénové devrait être plus faible que celle d'un recensement général de population en régime courant. En revanche, la charge devrait, pour les communes de

moins de 10 000 habitants, être identique à celle d'un recensement général, mais tous les 5 ans alors que la périodicité d'un recensement général était de l'ordre de 8 ans.

Pour entreprendre cette rénovation dans les meilleures conditions, il est important de démarrer au plus près du RGP99. Le dispositif serait initialisé en 2002 permettant la publication de populations légales et de résultats statistiques annuels à partir de fin 2007.

2. Comment s'y prend-t-on ?

La commune restera le territoire de base de la collecte du recensement de la population.

Pour établir les chiffres de population et les statistiques de description socio-démographiques de la population, l'INSEE utilisera les informations collectées dans chaque commune auprès des habitants ainsi que des données issues des fichiers administratifs que l'INSEE est habilité à collecter à des fins exclusivement statistiques.

2.1. La méthode de collecte

La méthode de collecte auprès des habitants distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé dans l'état actuel de la réflexion à 10 000 habitants.

1. Les communes de moins de 10 000 habitants font l'objet d'un dénombrement classique (exhaustif), mais ne sont pas recensées simultanément. Le dispositif est mis en œuvre de manière tournante, à raison d'1/5^{ème} des communes chaque année.

Chaque commune de moins de 10 000 habitants sera recensée tous les 5 ans, à la même période de l'année.

2. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, un répertoire des immeubles localisés (RIL) est constitué et tenu à jour en permanence. Ce répertoire contient tous les immeubles qui seront répartis en cinq groupes. Chacun de ces groupes d'immeubles assure une bonne représentativité de la commune, y compris à un niveau fin (les immeubles d'une rue donnée appartiennent à différents groupes).

Chaque année, on s'intéresse à l'un des cinq groupes d'immeubles :

- Tout d'abord, l'existence de chacun des immeubles est vérifiée et on y relève le nombre de logements ;
- Ensuite la population est recensée dans 40% des logements.

Ainsi, sur une période de cinq ans, 100 % des logements auront été dénombrés et 40 % de la population recensés, ce qui fournit une bonne connaissance des caractéristiques de la population.

Dans chaque grande commune, les opérations de collecte se dérouleront tous les ans à la même période de l'année dans l'un des groupes d'immeubles.

2.2. La méthode d'actualisation

Pour diffuser chaque année des résultats sur toutes les zones usuelles et ce, quelle que soit la taille des communes, nous allons utiliser des données de fichiers administratifs.

Cette utilisation statistique nous permet d'actualiser les données collectées sur des années différentes.

Ces méthodes consistent essentiellement à s'appuyer sur l'évolution observée pour quelques données de fichiers administratifs. Ainsi, pour l'utiliser depuis de nombreuses années, l'Insee considère que les données du fichier de la taxe d'habitation sont de très bonne qualité.

3. Qu'est ce que cela change ?

3.1. Peu de changement pour les habitants

Pratiquement, pour les habitants recensés, le recensement ne change pas : quelle que soit la taille des communes, ils continueront de recevoir la visite d'un agent recenseur et de remplir les bulletins. Comme pour les RGP, les agents recenseurs, agents publics, seront tenus au secret professionnel. Pour le retour des questionnaires remplis, outre la remise à l'agent recenseur sous pli fermé, on étudie d'autres possibilités de retour.

Mais tout le monde ne sera pas recensé en même temps. Dans les grandes communes notamment, il faudra pouvoir répondre à la question « pourquoi suis-je recensé et pas mon voisin ? ». La campagne de communication sur les opérations de collecte devra tenir compte de cette contrainte. Elle sera conçue et testée en lien avec les associations d'élus. Elle rappellera les enjeux du recensement pour maintenir la mobilisation des habitants. Un module particulier sera développé démontrant l'importance de répondre même à un sondage. Pour renforcer le dispositif de communication, la formation donnée aux agents recenseurs sera conçue par l'INSEE et intégrera un argumentaire pour cette question.

Par ailleurs, les habitants bénéficieront indirectement des résultats produits, qui seront plus fréquents et plus réguliers permettant une gestion publique plus efficace.

3.2. Une clarification du rôle des communes dans le recensement

En tant que telle, la rénovation ne change en rien la nature du concours attendu des communes. Au demeurant, elle conduit à revoir l'organisation à mettre en place dans les grandes communes. C'est par ailleurs une opportunité pour clarifier le rôle de l'État et des communes.

L'opération est placée sous la responsabilité et le contrôle de l'État : l'INSEE organise le cadre de la collecte (concepts, protocoles), réalise le tirage des échantillons, garantit la qualité des informations collectées, exploite les données et les diffuse.

Les communes préparent et réalisent les enquêtes de recensement. A cette fin, elles s'assurent les services des agents recenseurs sur la base d'un profil d'activité fourni par l'INSEE. En compensation, l'État verse aux communes une dotation financière forfaitaire dont le montant est fonction de critères simples (modalités de collecte, taille de la population et nombre de logements).

Afin de tenir compte du développement de l'intercommunalité, les communes pourront déléguer à leurs groupements la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement.

Par rapport aux RGP, le projet clarifie la relation financière, juridique et opérationnelle entre l'État et les communes. Au niveau des opérations de recensement, l'INSEE est garant des conditions de collecte et de la confidentialité des données statistiques, les communes ont un rôle essentiel sur la logistique et donc sur la qualité du dénombrement.

Dans le cadre ainsi défini, le RRP peut fournir différentes opportunités aux communes. La mise à disposition annuelle d'informations plus récentes permettra de saisir au moment opportun les mutations à l'œuvre sur chaque commune. Par ailleurs, il sera possible de comparer fréquemment les évolutions socio-démographiques communales à celles d'autres communes ou d'ensembles intercommunaux. Certes, les grandes communes devront, au départ, mettre en place une nouvelle organisation mais la logistique correspondante, plus légère que celle d'un RGP, pourra être mieux anticipée et intégrée à la gestion courante.

Bien que la méthode de collecte distingue les communes en fonction d'un seuil, l'INSEE garantit la production de résultats comparables et additifs pour toutes les communes. Ainsi, chaque année, il sera possible de comparer sa commune à des ensembles multicommunaux.

3.3 Pour les utilisateurs, des données chaque année

1. Les utilisateurs de données statistiques bénéficieront de résultats récents. Concrètement, avec le RRP, les négociations de 1998/1999 sur les contrats de plan État-région se seraient appuyées sur des données de 1998 pour le cadrage régional et de 1996 pour les zones infrarégionales, au lieu de données datant de 1990.

Dans un souci de transparence et de pédagogie, l'INSEE indiquera les incertitudes entourant les données statistiques. Ainsi, l'utilisateur saura précisément dans quelle mesure il peut affirmer le sens des évolutions constatées.

2. Pour les utilisations réglementaires, le principal changement introduit est d'annualiser les chiffres de population au lieu d'attendre 7 à 9 ans comme c'est le cas avec les RGP.

Cette annualisation pourra permettre un lissage des évolutions et l'intégration de comportements d'anticipation pour les actes budgétaires et de gestion. Actuellement, la publication des résultats des RGP tous les 7 à 9 ans pose problème dans l'application de certains textes en raison de sauts trop importants et, à ce titre, peut nécessiter des dispositions législatives particulières pour gérer les fortes évolutions.

Il ressort des conclusions du groupe de travail interministériel chargé de recenser l'ensemble des textes concernés et d'étudier les impacts éventuels que de bonnes solutions peuvent être trouvées pour adapter les textes. Il est apparu que la référence à la population dans les textes législatifs ou réglementaires se fait de trois façons :

- Soit par la référence à un seuil (ou par la définition de tranches de population) : le franchissement du seuil pourra être traité dans le recensement rénové de la même manière qu'il l'est à l'heure actuelle à l'occasion de l'authentification des chiffres du recensement général ou des recensements complémentaires ; dans certains cas cependant, des règles devront être établies afin d'éviter les conséquences trop lourdes de passages successifs au-dessus puis au-dessous du seuil.
- Soit par la prise en compte du niveau absolu de la population : c'est le cas notamment de tous les indicateurs qui sont calculés en "francs / habitant". L'annualisation des chiffres de la population n'introduit en général pas de forte discontinuité dans l'évolution de ces ratios (dont le numérateur évoluait de toutes façons chaque année) et évite même le saut brutal qui était enregistré à l'occasion de chaque recensement général de la population. Pour ces textes, il n'y aura en général pas lieu de faire d'adaptation du droit.

- Soit par la prise en compte de l'évolution de la population : celle-ci sera naturellement en moyenne beaucoup plus faible sur une seule année que sur l'ensemble d'une période intercensitaire de huit ou neuf ans. On évitera ainsi les à-coups observés actuellement à l'occasion de chaque recensement général de la population. Une modification du droit sera toutefois probablement nécessaire afin qu'une commune ayant connu deux années consécutives une hausse puis une baisse de même ampleur ne soit pas traitée de façon substantiellement différente d'une commune dont la population serait restée stable sur la même période.

L'adaptation des textes pourra se faire jusqu'à la parution du premier décret authentifiant la population des communes, ce qui laisse un temps raisonnable. Ce travail, à réaliser d'ici la première publication des populations, pourra par ailleurs constituer une opportunité pour homogénéiser les pratiques administratives.

Le détail des impacts législatifs et réglementaires figure en annexe de l'étude d'impact du projet de loi.

4. Pourquoi une loi pour rénover le recensement ?

Le Conseil d'État, consulté sur le projet, a préconisé, dans son avis du 2 juillet 1998, que le Gouvernement soumette au Parlement un projet de loi. Outre la nécessité de donner une assise légale au recensement, il a considéré que le changement important des modalités d'élaboration de la population, alors même que plus de 200 textes législatifs ou réglementaires s'y réfèrent (code électoral et code général des collectivités territoriales par exemple), nécessitait de passer par la voie législative.

Dans le cadre ainsi défini, le projet de loi vise essentiellement à définir les principes et à fixer les règles de base applicables à l'organisation du recensement. Le projet s'analyse avant tout comme un texte de portée technique permettant la modernisation de l'une des plus anciennes opérations statistiques.

5. Quelles garanties sont associées au projet ?

5.1. L'égalité de traitement

Outre l'avis du Conseil d'État indiquant qu'une authentification annuelle est de nature à garantir l'égalité de traitement, un comité scientifique, instance externe, a été mandaté sur les questions de précision de la mesure des populations légales communales. Ce comité, présidé par M Caussin, président de la Société française de statistique, considère que la méthode présente dans son principe toutes les garanties nécessaires, tout en donnant des recommandations générales sur les études statistiques pouvant être réalisées dans la phase de mise en oeuvre.

5.2. La confidentialité des informations individuelles mobilisées

Le recensement est une opération statistique. A ce titre, les données mobilisées lors du recensement sont couvertes par la loi de 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

5.3. La qualité de l'opération

Avec le RRP, plusieurs facteurs pourraient jouer favorablement sur la qualité. Pour n'en citer que quelques-uns :

1. Le caractère plus régulier du RRP par opposition à une opération massive et ponctuelle permettra d'obtenir une qualité plus assurée. Chaque année, il sera possible de concentrer les efforts car seule une partie du territoire sera concernée par les opérations de recensement : une commune de moins de 10 000 habitants sur cinq et un immeuble sur cinq dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Cette plus grande régularité offre par ailleurs l'opportunité de développer un apprentissage progressif des procédures permettant d'optimiser à terme la qualité de la collecte ;
2. La technique utilisée dans les grandes villes (repérage exhaustif des logements puis sondage parmi les habitants) permet de garantir des statistiques de bonne qualité. Cette technique permet d'éviter notamment le sous-dénombrement par omission. En effet, à première vue, le recensement traditionnel, par son caractère exhaustif, fournit une réponse parfaite et indiscutable au dénombrement de la population. Mais l'exhaustivité totale est illusoire ; nous ne sommes jamais assurés de l'atteindre ; de fait, il y a toujours des gens qui ne sont pas recensés.

Cela ne serait pas trop gênant si ce défaut de couverture (estimé à environ 1% en 1990) était le même partout et pour toutes les catégories de population. Or, il est plus fréquent dans les grandes villes, parmi les jeunes adultes ou les ménages d'une personne. Pour l'instant ce défaut est mineur mais rien ne garantit en prolongeant la procédure actuelle qu'il n'atteindra pas des proportions importantes. A contrario, le sondage, fondé sur une base exhaustive de logements, permet de vérifier que l'on a bien collecté l'information nécessaire et que rien d'important n'a été oublié. Il permet également de produire des statistiques portant sur toute la population, et non pas seulement sur celle que l'on a interrogée. En termes de suivi de collecte, le fait de « savoir précisément ce que l'on cherche » (l'agent recenseur saura exactement le nombre de logements qu'il doit enquêter et en aura la liste) offre une garantie forte de qualité de la collecte.

3. Pour des niveaux géographiques infracommunaux, la perte de précision liée au sondage doit s'apprécier au regard du gain en termes de fraîcheur de l'information qu'offre le RRP. Cet élément prend tout son sens face à l'évolution considérable des populations entre deux recensements (chaque année environ 10% des individus déménagent dont 6,5% avec changement de commune). Or c'est justement dans des zones en forte évolution qu'une information récente est nécessaire. Le vieillissement des données est dénoncé par tous les utilisateurs comme une source considérable de difficultés pour la prise de décision.

5.4 La prise en compte du contexte international

Le RRP répond aux règles statistiques internationales dans les mêmes conditions que les RGP.

L'étude comparative des recensements fait apparaître des expériences très diverses dépendant fortement du contexte juridique et de l'histoire statistique de chaque pays. Cette étude montre également que la plupart des pays envisagent une évolution de la procédure, pour des raisons proches de celles de l'INSEE. On peut distinguer trois manières de procéder au recensement :

1. Des registres de population pour le dénombrement complétés soit par des données de fichiers administratifs (*Danemark, Finlande*) soit par des enquêtes par sondage (*Pays-Bas, Suède*) pour la description socio-démographique de la population ;
2. Des recensements classiques utilisés pour mettre à jour les registres de population, jugés de qualité insuffisante. L'idée est alors d'utiliser à terme ces

registres comme base d'un futur recensement (*Suisse, Autriche, Belgique et Luxembourg*)¹ ;

3. Une interrogation exhaustive de la population, soit par voie postale (*États-Unis*), soit par dépôt-retrait par agents recenseurs (*France, Italie, Grèce, Espagne, Portugal*). Le *Canada* et, pour la première fois, la *Grande-Bretagne* procèdent de manière mixte : dépôt du questionnaire par agent recenseur et retour par voie postale.

Dans ce cadre, le projet français est suivi avec intérêt par la communauté statistique internationale car il propose une voie alternative combinant une collecte traditionnelle à l'utilisation de données administratives.

¹ A l'heure actuelle, le dispositif juridique autorisant cette mise à jour des registres par des données du recensement n'est pas défini dans ces pays.