

CHAPITRE A

POURQUOI RÉNOVER LE RECENSEMENT ?

La rénovation du recensement de la population a été inspirée par la volonté d'améliorer le service rendu au public.

Traditionnellement, le recensement de la population a pour objet le dénombrement de la population de la France et la description des caractéristiques des personnes et des logements². Ces objectifs demeurent mais la rénovation doit permettre de les atteindre dans des conditions améliorées.

En outre, des considérations liées à la gestion des deniers publics et à l'opinion du corps social sur les collectes massives d'informations individuelles ont joué dans le sens d'une réforme en profondeur des modalités du recensement.

A.1 Mieux répondre aux attentes des utilisateurs de l'information

Comme toutes les sociétés avancées, la société française évolue vite. Les changements dans l'activité et la localisation des habitants y sont nombreux et fréquents. Or, l'ensemble des acteurs de la vie du pays, et notamment les acteurs locaux, ont besoin d'informations régulières et récentes pour assurer dans de bonnes conditions leurs politiques économiques et sociales.

L'exécution d'un recensement de la population tous les huit ou neuf ans ne pouvait plus suffire dans ces conditions. C'est ainsi que, lorsque les contrats de plan Etat-régions couvrant les investissements à financer à partir de l'année 2000 ont été discutés en 1998 et 1999, les informations disponibles au niveau local remontaient au recensement de la population de 1990 !

La rénovation du recensement a donc pour objectif de mieux adapter l'offre statistique aux attentes des utilisateurs. En cela, elle participe pleinement du travail permanent mené au sein du système statistique public pour améliorer ses instruments d'observation.

Au comptage organisé tous les huit ou neuf ans de façon exhaustive sur l'ensemble du territoire, le législateur a substitué, sur proposition du Gouvernement, une nouvelle méthode de collecte du recensement qui permettra de fournir chaque année des informations récentes sur la population et les logements de chaque partie du pays.

A.2 Mettre régulièrement à jour une information de référence, indispensable pour les décideurs

Par rapport à un recensement traditionnel, le recensement de la population ainsi rénové améliorera de trois ans en moyenne la fraîcheur des résultats.

² On trouvera en [Annexe A1](#) des informations sur les recensements dans l'Histoire.

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

Ainsi, pour reprendre l'exemple de l'élaboration en 1998 et 1999 des contrats de plan Etat-régions, le nouveau recensement aurait permis aux décideurs de s'appuyer sur des résultats de 1998 pour le cadrage régional et de 1996 pour les zones infrarégionales, au lieu de résultats datant de 1990.

Rénover le recensement de la population, c'est se préparer à fournir aux élus et aux cadres locaux une photographie régulière de leur territoire, indispensable pour la définition des politiques de la ville, pour les études d'impact de travaux d'infrastructure ou de construction, pour l'élaboration des plans d'occupation des sols, etc. De cette manière, les décideurs disposeront à tout moment d'une information récente pour éclairer leurs choix.

A.3 Faciliter le financement du recensement de la population

Un recensement classique impose de concentrer des crédits très importants sur une courte période, ce qui peut constituer une difficulté majeure. C'est pour une raison financière que le recensement général initialement prévu en 1997 a dû être repoussé à 1999. Avec le recensement rénové, la dépense publique sera répartie sur chaque année. Le coût du recensement rénové sera équivalent à celui d'un recensement général de la population, mais lissé sous la forme d'une dépense budgétaire annuelle constante.

La dépense par personne recensée sera inchangée, mais l'information produite sera plus abondante, plus régulière et plus rapidement élaborée.

A.4 Tenir compte des modes de vie et de l'opinion des habitants

Il est de plus en plus difficile pour les agents recenseurs de joindre les habitants des grandes villes. Dans les ménages de personnes actives, il est fréquent de ne trouver personne au domicile dans la journée. Par ailleurs, beaucoup de personnes âgées répugnent à ouvrir leur porte et la prolifération des digicodes et autres dispositifs de protection multiplie les obstacles. La méthode du recensement exhaustif atteignait ainsi ses limites. De plus, le recensement général de la population apparaissait quelque peu désuet dans ses techniques et, pire, était exposé comme dans d'autres pays au risque d'un mouvement d'opinion porteur de suspicion à l'égard de la collecte exhaustive d'informations relatives aux personnes et à leur logement.

Or, avec les progrès réalisés en matière de cartographie et d'exploitation des fichiers administratifs, et grâce à l'emploi de techniques statistiques innovantes, il devient possible de moderniser et d'alléger, dans le plus strict respect des libertés individuelles, le dispositif de collecte et d'optimiser le processus de production des résultats. Ainsi, par exemple, un échantillonnage à partir d'une base exhaustive d'adresses permet de ne pas interroger tout le monde dans les villes. De sorte que, pour une même dépense, on peut interroger plus souvent une fraction tournante de la population et, ainsi, avoir une information plus fraîche.

Au total, les nouvelles techniques mises en œuvre assurent une meilleure qualité de la collecte de l'information et, partant, une meilleure qualité du recensement.

ANNEXE A 1

Le recensement de la population dans l'Histoire

Une pratique issue de l'Antiquité

Le recensement de la population est organisé périodiquement dans toutes les sociétés modernes. Cependant, cette pratique n'est pas nouvelle. Elle est même l'une des opérations statistiques les plus anciennes de l'histoire, ce qui prouve que le recensement est indispensable à toute vie sociale organisée. Le mot statistique tire d'ailleurs son origine du mot latin *statisticus*, "relatif à l'Etat". Bien sûr, le nombre et la nature des questions posées, le champ couvert et les buts visés ont beaucoup évolué¹¹⁶.

Il y a des millénaires, les premières grandes civilisations dont nous avons connaissance pratiquaient des dénombrements de leur population. Ainsi de Sumer aux IV^e et III^e millénaires, de l'Égypte (1^{ère} dynastie) vers 2750 av. J.-C., de la Chine dès 2238 av. J.-C., de l'Inde au IV^e siècle avant notre ère, notamment pour des raisons fiscales ou militaires. Plusieurs recensements sont mentionnés par l'Ancien Testament. Le Livre des Nombres rapporte le dénombrement, effectué par Moïse et Aaron, de tous les mâles d'Israël de 20 ans ou plus "aptes à faire campagne", recensés par clan et par famille. On en compta 603 550. La pratique est bien avérée à Athènes (recensement organisé par Périclès en 444 av. J.-C.) et surtout à Rome dès le VI^e siècle av. J.-C. : le deuxième dénombrement de l'Empire romain, ordonné par Auguste, est resté célèbre pour avoir été contemporain de la naissance de Jésus-Christ (loin de chez lui puisque chaque famille devait, alors, se faire dénombrer dans sa ville d'origine). On sait aussi qu'au Pérou, au XIV^e siècle, les Incas procédaient à des recensements.

En France, de « l'état des feux » aux recensements modernes

En France, la pratique des dénombrements semble avoir été ignorée lors de l'époque médiévale, hormis quelques opérations ponctuelles comme « l'inventaire » de tous les sujets de l'Empire âgés de plus de douze ans décidé par Charlemagne en 786.

Certains actes religieux (baptêmes, mariages, décès) firent souvent l'objet de relevés. On trouve encore dans certaines paroisses des "livres de baptêmes, mariages, décès" remontant à des périodes très anciennes.

Le premier document relatif au dénombrement de la population d'une partie du territoire remonte au règne de Saint Louis (1226-1270). Il semble que la France comptait environ 10 millions d'habitants vers la fin du 13^e siècle. C'est à cette époque que "*Le Pouillé du Diocèse de Rouen*" s'applique à quelque 1 400 églises et chapelles d'une trentaine de doyennés de Normandie.

En 1328, Philippe VI de Valois demande un « *état des paroisses et feux de bailliages et sénéchaussées de France* ». Dans les 24 150 paroisses alors recensées, on a dénombré 2 411 149 feux (on dirait aujourd'hui ménages). Si on tient compte des paroisses omises dans cette opération, dont les historiens estiment le nombre à 7 500, la population à cette époque, dans les frontières actuelles de la France, aurait été d'environ 19 millions d'habitants.

¹¹⁶ Dans l'acception moderne du terme, recenser signifie "recueillir, grouper, évaluer, analyser et publier les données démographiques, économiques et sociales se rapportant, à un moment donné, à tous les habitants d'un pays". (Définition retenue par l'ONU).

Mieux connaître la population devient, par la suite, une préoccupation croissante.

En relation avec cette préoccupation du pouvoir, l'enregistrement des naissances, mariages et décès fut rendu obligatoire par François Ier, qui prescrivit aux curés de tenir registre des baptêmes sous le contrôle de l'administration royale (Edit de Villers-Cotterêts du 10 août 1539, articles 51 et suivants). L'ordonnance de Blois de 1579 fit de même pour les mariages et enterrements¹¹⁷.

Un nouveau recensement des feux et des paroisses fut fait sous Charles VIII à la fin du 15e siècle.

Sous le règne de Louis XIV, à la fin du 17e siècle, un essai de recensement général fut tenté pour toute la France mais, faute d'instructions suffisantes, les résultats furent de nature et de qualité diverses : certains intendants comptèrent les feux, d'autres les habitants ; certains fournirent des résultats complets, d'autres des résultats partiels. Pour les besoins de la "dîme royale", Vauban (1633-1707) estima la population du royaume à 19 094 000 habitants au tout début du 18e siècle. Vauban et, près de cent ans plus tard, Turgot (1727-1781) semblent avoir bien perçu les possibilités d'utilisation scientifique des recensements, notamment pour des études économiques et sociales.

Il faut cependant attendre l'année 1801 pour que soit mis en place, par Bonaparte, le premier recensement de l'ère moderne, qui établit la population française d'alors à 33 millions d'habitants. À partir de cette date et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, un recensement (ou une opération assimilable à un recensement) sera effectué tous les cinq ans. Depuis 1946, les recensements de la population française ont eu lieu à intervalles irréguliers en 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999¹¹⁸. À partir de 2004, le recensement redevient régulier dans le temps grâce à la modernisation des techniques statistiques.

¹¹⁷ A partir de 1792, ces enregistrements seront confiés aux maires.

¹¹⁸ Dans les départements d'outre-mer, les derniers recensements généraux de la population ont eu lieu en 1946, 1954, 1961, 1967, 1974, 1982, 1990 et 1999.

Evolution des recensements de la population en France

Avant la Révolution de 1789 , la population est évaluée à partir de données fragmentaires sur les feux ou les paroisses	
Faits marquants depuis la Révolution :	
19-27 juillet 1791	Lois prescrivant la tenue de registres de population et fondant les recensements de l'époque contemporaine
1801	Premier dénombrement général organisé par la loi du 28 pluviôse, an VIII (17 février 1800) sur la division du territoire, par la circulaire ministérielle du 26 floréal, an VIII (16 mai 1800) et la loi du 8 pluviôse, an IX (28 janvier 1801). Le recensement est préparé par Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur, et Chaptal.
1817	Recensement particulier à la Seine-et-Oise et Paris. Essai de dénombrement individuel à Paris : introduction de listes nominatives et contrôle par sondage de 10% des documents.
1822	Fixation de la périodicité quinquennale par interprétation des ordonnances des 16 et 23 janvier prises par Louis XVIII. Il est prévu de recenser en 1826, puis toutes les années se terminant par 1 ou 6.
1836	Recensement fondé sur le principe du domicile de droit (on recense la population ayant son domicile dans la commune)*. Introduction des listes nominatives par famille pour l'ensemble du territoire.
1841	Retour au recensement fondé sur le principe du domicile de fait (on recense la population présente dans la commune le jour de référence). Interdiction des vérifications par la police ou les agents du fisc. Séparation de la population non domiciliée et des catégories comptées à part (collectivités, casernes, couvents, etc.). Dénombrement combiné avec un recensement agricole et industriel.
1846	Recensement à jour fixe de la population comptée à part.
1851	Augmentation notable du nombre des questions posées. Le recensement, mené avec un souci de précision, prend un caractère scientifique.
1861	Recensement jumelé avec une enquête industrielle.
1856	Introduction de la feuille de ménage (qui deviendra la feuille de logement).
1872	Report du recensement de 1871. Le bulletin individuel apparaît mais son usage n'est pas obligatoire.
1876	Introduction du bulletin individuel obligatoire.
1881	Instauration de la technique du dépôt-retrait des questionnaires par l'agent recenseur.
1891	Extension des résultats relatifs aux étrangers.
1896	Couplage du recensement avec une enquête sur les professions. Exploitation à l'aide de machines à cartons perforés.
1901	Dépouillement centralisé au moyen de classicompteurs-imprimeurs.
1916	La guerre empêche le recensement.
1926	Le recensement comporte une enquête sur les familles. Publication de résultats détaillés relatifs aux logements et habitations.
1931	Réalisation de deux enquêtes annexes au recensement, l'une sur les Français à l'étranger, l'autre sur l'industrie.
1941	La guerre empêche le recensement.

1946	<p>Les communes sont dispensées d'établir leur liste nominative en double exemplaire.</p> <p>Utilisation de la méthode des sondages pour l'obtention de résultats généraux rapides.</p> <p>Dépouillement décentralisé par machines à cartes perforées. Publication de fascicules départementaux.</p>
1954	<p>Report du recensement de 1951 pour raisons financières.</p> <p>Le bulletin individuel passe à deux pages.</p> <p>Questions plus nombreuses sur la structure des ménages et l'instruction des personnes.</p> <p>Les listes nominatives deviennent facultatives.</p> <p>Définition des grandes agglomérations urbaines.</p> <p>Extension de la méthode des sondages dans l'établissement des résultats.</p> <p>Développement du dépouillement par des techniques nouvelles et des publications régionales.</p>
1962	<p>Report du recensement de 1956.</p> <p>Introduction de questions sur la nationalité antérieure et sur les migrations résidentielles.</p> <p>Suppression des questions sur les familles et introduction d'un questionnaire détaillé sur les faits d'état civil rempli par un échantillon représentatif de femmes (enquête sur les familles).</p> <p>Changement de définition de la population légale : les personnes dénombrées au titre de la population comptée à part le sont également au titre de la population municipale de la commune de leur résidence personnelle.</p> <p>Dépouillement centralisé par transcription sur bande magnétique de l'information saisie en région sur cartes perforées et utilisation d'un grand ensemble électronique.</p> <p>Création de fichiers-détail permettant de faire des exploitations à façon.</p> <p>Réalisation d'une enquête de contrôle post-censitaire.</p>
1968	<p>Le recensement de 1970 est avancé pour prendre la mesure du rapatriement d'un million de Français d'Afrique du Nord postérieurement au recensement de mars 1962.</p>
1975	<p>Premier système de saisie et chiffrement en ligne (c'est-à-dire en mode "conversationnel" avec la machine) et en une seule étape d'une partie des variables des bulletins collectés (exemples : communes, professions).</p>
1982	<p>Première campagne de communication d'envergure.</p> <p>Premier recours à des façonniers pour la saisie des informations collectées.</p> <p>Après les dénombrements de population légale, exploitation statistique prioritaire d'un échantillon au 1/20e des bulletins collectés.</p> <p>Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/4.</p> <p>Puis exploitation des principales questions de tous les bulletins.</p> <p>Amélioration du système de saisie et chiffrement en ligne.</p>
1990	<p>Les listes nominatives sont prohibées.</p> <p>Après les dénombrements de population légale, priorité donnée aux besoins locaux par exploitation statistique prioritaire des principales questions de tous les bulletins collectés.</p> <p>Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/20e.</p> <p>Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/4.</p> <p>Mise au point d'un plan gigogne d'exploitation et de diffusion.</p> <p>Réalisation d'une enquête de contrôle post-censitaire</p>
1999	<p>Report du recensement de 1997 pour raisons financières.</p> <p>Couplage du recensement avec l'enquête "Vie quotidienne et santé" qui</p>

	<p>fournira une base de sondage pour l'enquête "Handicap, incapacité, dépendance".</p> <p>Extension aux hommes de l'enquête sur les familles couplée avec le recensement.</p> <p>Introduction de la lecture automatisée des questionnaires pour assurer la saisie des informations collectées.</p> <p>Externalisation complète de la saisie.</p> <p>Consolidation du dispositif intégré d'exploitation des données collectées et de diffusion des résultats statistiques.</p>
<p align="center">Mise en place du nouveau recensement en 2004, en application du titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.</p>	

***Population résidente, population présente**

Compte tenu de la mobilité de la population et de l'existence de personnes rattachées à un domicile transitoire (casernes, hôpital, pensionnat, foyer de travailleurs, chantier, prison, etc.), le problème de la localisation de la population est constant.

Dans le passé, de 1801 à 1836, on a d'abord considéré la résidence de droit, c'est-à-dire qu'on dénombrait les personnes ayant leur domicile dans la commune, unité géographique de base. Ensuite, de 1841 à 1876, on a pris en compte la résidence de fait en dénombant les personnes présentes, y compris de passage, dans un logement ou une institution de la commune au jour du recensement. A partir de 1881 et jusqu'en 1946, on a distingué la population « légale » (personnes, présentes ou absentes, résidant habituellement dans la commune) de la population « présente », mais c'est seulement cette population présente qui faisait l'objet des tableaux statistiques. Les cumuls départementaux, incluant éventuellement des doubles comptes, étaient publiés selon les deux définitions : la « population totale », sans autre précision, était en principe la somme des populations légales tandis que les totaux départementaux des répartitions statistiques, légèrement inférieurs, étaient ceux de la population « présente ».

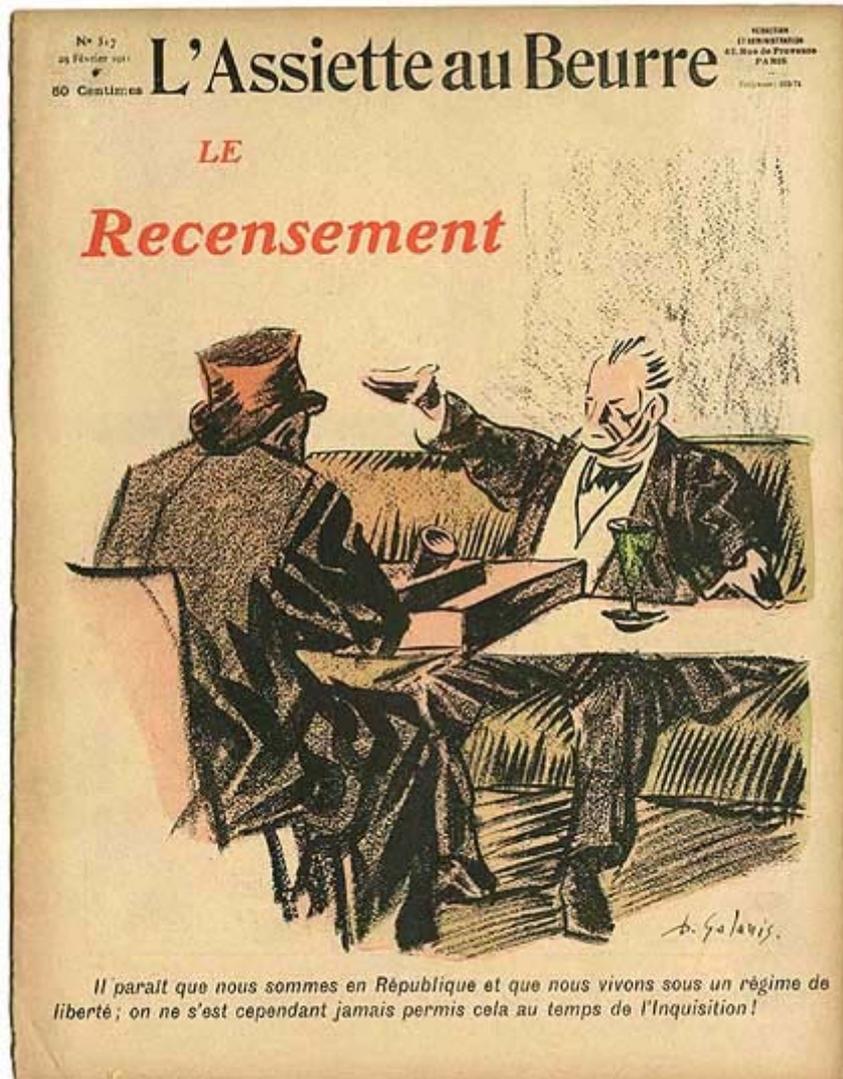
En 1946, le système population légale - population présente est conservé, mais une rectification est apportée par l'inclusion, dans la population légale de la France (métropole), de 312 000 personnes « momentanément hors métropole » ; il s'agissait pour l'essentiel de militaires en Allemagne. Abandonnée en 1954, l'inclusion, lorsque cela était possible, des « militaires et leurs familles » stationnés hors métropole dans la population totale de leur commune de résidence habituelle ou, sinon, dans le total métropolitain, sera reprise en 1962, 1968, 1975 et 1982.

En 1954, on revient à la seule population de fait puis, à partir de 1962, un système complexe basé sur un enregistrement aussi précis que possible des résidences temporaires est mis en place, qui permet de distinguer les populations avec ou sans doubles comptes (voir « [doubles comptes](#) » au glossaire).

Le système est simplifié depuis 2004.

ANNEXE A 2

Clin d'oeil



L'Assiette au beurre n° 517 du 25 février 1911