

CHAPITRE C

LE DÉROULEMENT D'UNE CAMPAGNE DE RECENSEMENT

L'enquête de recensement n'est qu'une partie (certes décisive !) de la campagne de recensement. La notion de campagne de recensement recouvre, en effet, l'ensemble des opérations d'organisation et de préparation de l'enquête, de réalisation et de contrôle de la collecte des informations sur le terrain, puis d'exploitation de ces informations afin de constituer les fichiers à partir desquels pourront être élaborés les résultats, à savoir les dénombrements de population et la description statistique de la population et des logements.

Ce chapitre décrit la manière dont, concrètement, toutes ces opérations se déroulent et s'agencent dans le temps, et le rôle des nombreux acteurs qui contribuent à leur réalisation.

C.1 La préparation de l'enquête de recensement

L'année 2004 a été marquée par le lancement du recensement de la population sous sa nouvelle forme, résultant des dispositions des articles 156 à 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 et de ses textes d'application.

Les protocoles de collecte du nouveau recensement ont été élaborés en tenant compte de la répartition des rôles entre l'Insee et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)³⁹, telle que la précise la loi : l'Insee organise et contrôle la collecte des informations, les communes ou les EPCI préparent et réalisent les enquêtes de recensement. Cela dit, l'expérience acquise en commun avec les communes depuis bien longtemps lors des recensements généraux a permis de faire évoluer dans la continuité les processus de collecte.

Il apparaît donc qu'au delà des obligations qui résultent pour l'Etat, les communes et les EPCI des termes de la loi et des textes pris pour son application, de bonnes pratiques, nourries de l'expérience des uns et des autres, ne manquent pas d'être recherchées conjointement pour assurer la meilleure qualité possible des enquêtes de recensement. C'est sur ce terrain que se construit, dans la durée, un véritable partenariat.

³⁹ Sur les EPCI, voir le [§ C.5 ci-dessous](#).

Encadré 7 : Les enquêtes cartographiques dans les DOM

Les enquêtes cartographiques dans les DOM (voir § C.1.1)

Dans les départements d'outre-mer, l'adressage est souvent de mauvaise qualité. De plus, un nombre important de logements précaires, souvent occupés par des populations très mobiles, apparaissent et disparaissent de manière rapide, en particulier dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Le RIL n'est donc pas encore opérationnel dans les départements d'outre-mer, notamment aux Antilles et en Guyane. La Réunion dispose d'un système d'information géographique (SIG) dont l'intégration au RIL est prévue à terme.

Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, le plan de sondage développé dans les DOM s'appuie donc, faute de RIL, sur un découpage infracommunal en îlots. Les îlots de chaque commune sont répartis en cinq groupes de rotation équilibrés suivant des variables démographiques et des variables relatives au type de logement issues du précédent recensement de la population. Chaque groupe abrite donc 20% de la population de la commune. Chaque année, un groupe de rotation est concerné par les opérations de recensement.

Pour pallier les insuffisances des sources administratives de suivi de la construction, l'Insee mène chaque année une enquête cartographique qui porte sur les îlots du groupe de rotation concerné par l'enquête de recensement du début de l'année suivante. Cette enquête permet de localiser toutes les constructions de cette portion du territoire communal et d'y dénombrer les logements. Un sous-échantillon des adresses du groupe sera tiré de telle sorte que la charge de collecte représente 40 % des logements du groupe. Au bout de cinq ans, la totalité du territoire de la commune a ainsi été prise en compte du fait de l'enquête cartographique et 40 % des logements de la commune ont été recensés.

L'enquête cartographique est également réalisée dans le groupe de communes de moins de 10 000 habitants recensées l'année suivante, mais avec un objectif différent, même si les variables collectées sont les mêmes. Elle va permettre, dans ce cas, un contrôle d'exhaustivité qui remplacera l'utilisation du fichier de la taxe d'habitation faite en métropole. Les données enregistrées lors de l'enquête cartographique pourront aussi guider la collecte en cas de difficultés sur le terrain.

Les informations collectées lors des enquêtes cartographiques sont des données de localisation des immeubles, à savoir le type et le nom de la voie, le numéro dans la voie, un complément d'adresse et des observations s'ils sont nécessaires, le type d'immeuble, l'aspect du bâti, le nombre de logements, le nombre d'étages, le nombre de communautés, le nombre d'établissements et le nombre d'équipements urbains ; dans le cas d'une maison individuelle, il s'y ajoutera le nom de l'occupant principal tel qu'il apparaît sur la porte, sur la boîte aux lettres ou tel qu'il est donné par l'occupant lui-même.

La collecte est faite par des agents de l'Insee.

Les données collectées, y compris le nom de l'occupant principal, ont deux utilisations :

- dans les communes de 10 000 habitants ou plus, mise à jour des bases géographiques, tirage de l'échantillon des adresses à enquêter puis transmission de cette information ainsi que des carnets de tournée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale ;
- pour les communes de moins de 10 000 habitants, préparation des carnets de tournée qui leur seront transmis pour faciliter la collecte, puis contrôle d'exhaustivité.

Par ailleurs, ces mêmes données, à l'exception du nom de l'occupant principal, pourront être utilisées pour la création et la mise à jour du RIL des DOM.

C.1.1 L'initialisation (2e trimestre de l'année n-1⁴⁰)

La première tâche de l'Insee consiste à mettre en place les référentiels utilisés dans la campagne, c'est-à-dire l'ensemble des informations indispensables pour la bonne gestion des multiples opérations à conduire : référentiels géographiques (identification des communes, des découpages infracommunaux), administratifs (adresses physique et postale des mairies, numéros de téléphone, de télécopieur, etc.) et statistiques (résultats des recensements précédents, données sur le parc de logements, etc.).

Par ailleurs, dans le cas des communes de 10 000 habitants ou plus, le répertoire d'immeubles localisés, mis à jour en continu à l'aide de sources administratives, est proposé à l'expertise de la commune avant fin mai. Une fois arrêté par l'Insee au retour des éventuelles remarques de la commune, fin juin, il permet de mettre à jour la base de sondage d'adresses et de tirer les adresses à enquêter l'année suivante. Dans les départements d'outre-mer, cette expertise portera sur les résultats de l'enquête cartographique (voir l'[encadré](#)).

A cette occasion, pour les communes au-dessus du seuil de 10 000 habitants, certaines adresses de l'échantillon, présentant des caractéristiques pouvant entraîner des ambiguïtés de repérage, seront marquées pour être systématiquement contrôlées lors de la collecte.

Une deuxième série de travaux a trait à l'initialisation des plannings de réalisation de la collecte dans l'outil Pilotage (voir l'[encadré](#)) et à la mise à jour de la documentation.

Dans le domaine financier, le versement de la dotation forfaitaire de recensement aux communes et aux EPCI est préparé au niveau national et devra être effectif au plus tard le 31 mars de l'année de l'enquête de recensement.

Enfin, un courrier diffusé par les directions régionales de l'Insee en avril informe toutes les communes concernées par la prochaine enquête de recensement du planning et des modalités de réalisation de l'enquête, du montant de la dotation forfaitaire et des dispositions à prendre. Ce courrier est accompagné d'un dossier comportant tous les renseignements utiles.

C.1.2 La mise en place de l'organisation en direction régionale de l'Insee (3e et 4e trimestres)

A l'Insee, l'organisation en direction régionale (DR) repose sur le responsable régional du recensement et sur son équipe.

Quelle que soit sa taille, la commune est accompagnée pendant toute la durée de la collecte par un membre de cette équipe, dénommé "**superviseur**"⁴¹. Celui-ci a une triple mission : il assure conseil et appui technique à la commune ; il participe à la formation des acteurs de la commune, notamment des agents recenseurs ; il contrôle la qualité des opérations. Pour exécuter ses missions, il se rend régulièrement sur place.

Les superviseurs sont près de 600. Leur désignation intervient au début de l'automne et la DR de l'Insee compétente informe chaque commune du nom du superviseur qui lui est affecté.

⁴⁰ Dans tout ce chapitre, l'année n sera celle de l'enquête de recensement (réalisée en janvier et février). La campagne de recensement correspondante s'étend du printemps de l'année n-1 à la fin de l'année n.

⁴¹ En moyenne, un superviseur s'occupe de 14 communes.

Encadré 8 : L'outil "Pilotage"

L'outil "Pilotage" (voir § C.1.1)

L'ensemble de la campagne de recensement est suivi au moyen d'un logiciel de pilotage.

Cet outil combine les fonctions de planification et de suivi des tâches suivantes :

- programmer et ordonnancer l'enchaînement des étapes et des tâches nécessaires à la réalisation de l'enquête de recensement ;
- avertir des opérations à lancer ;
- suivre l'avancement de la réalisation des tâches et des opérations ;
- gérer des référentiels (géographiques et d'informations administratives) ;
- permettre la communication entre les acteurs de la collecte et la gestion des contacts ;
- mettre une documentation à la disposition des acteurs ;
- archiver des informations de chaque campagne.

Le système de pilotage est au centre du processus de la collecte. Il échange des informations avec l'ensemble des autres applications informatiques du recensement.

Cet outil est accessible selon trois modes :

- à l'Insee, sur des postes de travail usuels, pour les travaux de planification et de suivi ;
- en mode autonome sur le micro-ordinateur portable du superviseur, ce poste étant synchronisable avec la base centrale, soit depuis une connexion téléphonique externe, soit dans les locaux de la direction régionale de l'Insee ;
- à partir d'un site web, pour les communes qui le souhaitent, afin qu'elles puissent consulter des plannings, de la documentation, et alimenter les indicateurs d'avancement de la collecte avec, en sous-produit, l'édition des bordereaux récapitulatifs

Les superviseurs se déplacent beaucoup en voiture, seul moyen d'accéder sans perte de temps à de nombreuses communes. Ils sont équipés d'un téléphone mobile et d'un micro-ordinateur portable. L'affectation des micro-ordinateurs aux superviseurs nécessite le chargement par les DR dans chaque machine (il y en a environ 600) des logiciels et des données correspondant à la zone de supervision concernée.

Dans les DOM, une part importante du travail pendant cette période est consacrée à l'enquête cartographique.

C.1.3 La mise en place de l'organisation dans les communes

Le maire nomme au plus tard en septembre un coordonnateur qui conduira l'enquête de recensement dans la commune et il communique son nom à l'Insee. Ce coordonnateur est l'interlocuteur de l'Insee pendant la campagne annuelle de recensement des ménages. C'est lui qui assure la préparation de l'enquête de recensement et qui veille à sa bonne exécution par la commune. Dans les communes d'une certaine taille, il a probablement des collaborateurs, dont le nombre est fonction du nombre d'agents recenseurs (l'Insee recommande un agent d'encadrement pour huit à dix agents recenseurs). Le **coordonnateur communal du recensement** et ses collaborateurs assurent l'encadrement et le suivi du travail des agents recenseurs. Tous sont nommés par arrêté municipal.

C.1.3.1 Première visite du superviseur (4e trimestre)

Au cours du dernier trimestre, le superviseur de l'Insee effectue sa première visite en commune. Il étudie avec le coordonnateur communal l'organisation à mettre en place.

Ce premier contact permet au superviseur, d'une part, de se présenter et d'instaurer de bonnes conditions pour le partenariat de collecte ; d'autre part, de faire le point sur la mise en place de l'organisation et plus particulièrement sur :

- le cadre d'organisation du recensement, le déroulé des opérations (phasage des tâches et partage Insee-commune), la livraison des imprimés, le matériel pour la collecte (carnet de tournée, plans) et le calendrier ;
- les questions que se pose la commune et l'organisation envisagée ;
- la formation des personnes qui concourent à la préparation et à la réalisation de l'enquête de recensement et ses modalités.

C.1.3.2 Mise en place des imprimés (4e trimestre)

Les questionnaires du recensement (à savoir la feuille de logement et le bulletin individuel) sont imprimés, revêtus du nom de la commune et d'un code à barres⁴² et routés vers les communes ou l'Insee⁴³ par un prestataire de services dans le cadre d'un marché. L'envoi par le prestataire est complété par différents documents de gestion de l'enquête de recensement : fiches de logement non enquêté, dossiers d'adresse collective et notices d'information sont ainsi adressés directement aux communes⁴⁴. Dans les DOM, le prestataire livre aux services de l'Insee, à charge pour ces derniers de livrer *in fine* aux communes.

Les directions régionales de l'Insee assurent la livraison des autres imprimés : cartes d'agent recenseur, documents de formation, bordereaux récapitulatifs, etc. et assurent le suivi de l'ensemble des réceptions par les communes. Elles conservent un stock d'imprimés vierges de tout nom de commune pour compléter la dotation des communes en cas d'insuffisance ou de problème particulier.

Chaque commune de 10 000 habitants ou plus reçoit par ailleurs d'un prestataire la liste des adresses à enquêter et les pages correspondantes des carnets de tournée des agents recenseurs, ainsi qu'un plan de collecte par IRIS-2000 édité de manière automatisée.

Un courrier annonce à la commune l'envoi des imprimés du recensement et les quantités prévues. Dans les mois qui précèdent la collecte, la commune reçoit livraison des documents annoncés. Elle vérifie qu'il n'y a pas eu d'erreur de routage et que la quantité de documents convient, puis en accuse réception à l'Insee.

C.1.3.3 Mise en place de la logistique (4e trimestre)

Dans les communes, le coordonnateur s'assure que toutes les conditions sont réunies pour le bon déroulement du recensement et le respect de la confidentialité des données. Concernant les conditions matérielles, la commune prévoit :

Encadré 9 : Rôle des principaux imprimés

⁴² Chaque bulletin individuel, chaque feuille de logement ainsi que d'autres imprimés utilisés pendant la collecte sont individualisés par des éléments qui sont décrits au [§ C.4.1](#).

⁴³ Depuis 2005, les communes de 200 habitants ou moins sont livrées par les soins des directions régionales de l'Insee.

⁴⁴ Voir en [encadré](#) le rôle de chacun de ces imprimés.

Rôle des principaux imprimés

Il existe plus de cent imprimés utilisés à l'occasion d'une enquête de recensement. Seuls sont présentés ci-dessous les imprimés d'un usage courant.

La **feuille de logement** (imprimé n° 1 en métropole, n° 2 dans les DOM, format chemise) recueille en pages 1 et 4 les informations relatives à la localisation de la construction et du logement, au type de construction, à la catégorie de logement et aux caractéristiques et éléments de confort du logement. La page 4 diffère en métropole et dans les DOM. Les pages intérieures 2 et 3 récapitulent les habitants permanents du logement en liste A, les enfants majeurs logés ailleurs pour leurs études en liste B et les autres habitants du logement en liste C. Ces trois listes sont utilisées pour les dénombrements des différentes catégories de population qui permettent de calculer la population municipale, la population comptée à part et la population totale.

Le **bulletin individuel** (imprimé n° 3, recto-verso) est d'un modèle unique en métropole et dans les DOM. Il permet de recueillir les informations collectées sur chaque personne inscrite en liste A de la feuille de logement. Les bulletins individuels sont regroupés dans la feuille de logement correspondante.

Le **dossier d'adresse collective** (imprimé n° 4, format chemise) est utilisé lorsqu'il y a plusieurs logements à la même adresse. Il permet à l'agent recenseur de regrouper toutes les feuilles de logement de la même adresse.

La **fiche de logement non enquêté** (imprimé n° 5, recto-verso) est remplie par l'agent recenseur lorsqu'il ne parvient pas à recenser un logement qui est une résidence principale mais dont les occupants refusent de répondre ou sont absents pour une longue durée ou sont impossibles à joindre. L'agent recenseur y indique le nombre supposé de personnes qui habitent ce logement. De cette manière, les dénombrements de population légale ne seront pas affectés. Il existe aussi une **fiche d'adresse non enquêtée** (imprimé n° 9, recto) utilisée par l'agent recenseur qui, dans une commune de 10 000 habitants ou plus, ne parvient pas à recenser une adresse qui lui a été affectée. Cette impossibilité vient de ce qu'il ne se trouve aucun logement d'habitation à cette adresse, ou bien que l'adresse n'existe pas ou plus sur le terrain.

La **feuille de communauté** (imprimé n° 6, format chemise) recueille les caractéristiques de la communauté recensée. Elle est remplie par l'enquêteur de l'Insee, qui y regroupe les bulletins individuels des personnes qui en sont membres.

Le **bulletin individuel - communauté** (imprimé n° 7, recto-verso) permet de recueillir les informations collectées sur chaque membre de la communauté. Il est d'un modèle unique quelle que soit la catégorie de communauté, exception faite pour le **bulletin individuel - établissement pénitentiaire** (imprimé n° 8, recto), qui est beaucoup plus court.

La **notice d'information** (imprimé n° 10) est destinée à éclairer les personnes recensées sur les raisons, l'utilité et les modalités du recensement. L'agent recenseur en remet un exemplaire avec chaque feuille de logement.

Le **avis de passage** (imprimé n° 22) est déposé par l'agent recenseur dans les boîtes aux lettres des personnes recensées pour les prévenir soit du dépôt, soit du retrait des questionnaires.

La **carte d'agent recenseur** (imprimé n° 23) porte le nom et la photo de son titulaire. Elle est signée par le maire ou le président de l'EPCI. Elle doit être présentée aux personnes recensées. Elle est restituée par l'agent recenseur à la fin de la collecte.

Le **relevé d'adresses** (imprimé n° 16) est utilisé en métropole par l'agent recenseur dans les communes de moins de 10 000 habitants, au cours de la tournée de reconnaissance de chacun de ses districts, pour établir la liste exhaustive des adresses de chacun d'eux. Pour chaque adresse, l'agent recenseur porte sur le relevé le nombre estimé de logements. Vérifié et complété par la commune ou l'EPCI, ce document permet de préparer le carnet de tournée de l'agent recenseur et d'assurer un suivi fin de la collecte.

Dans les DOM, le carnet de tournée pré-rempli à l'issue de l'enquête cartographique tient lieu de relevé d'adresses et la tournée de reconnaissance permet de le vérifier et de le mettre à jour.

Le **carnet de tournée** est l'instrument qui permet à l'agent recenseur de gérer son travail et à son encadrement de le vérifier. Il en existe différents modèles selon qu'on est en métropole ou dans les DOM, dans une commune de moins de 10 000 habitants ou dans une commune de 10 000 habitants ou plus. Pour chaque logement, l'agent recenseur y consigne les informations qui caractérisent la collecte : localisation du logement, nom de l'occupant (ou catégorie du logement s'il ne s'agit pas d'une résidence principale), dates et heures du dépôt et du retrait des questionnaires, mention de l'éventuel établissement d'une fiche de logement non enquêté (résidence principale impossible à recenser), observations, mention de la remise des questionnaires au coordonnateur communal ou de leur retour direct à la commune ou à l'Insee.

Une fois la collecte achevée, la commune en consigne les résultats dans des bordereaux récapitulatifs :

- **bordereau d'IRIS (bordereau d'ilot dans les DOM)** (imprimé n° 12) dans les communes de 10 000 habitants ou plus ou **bordereau de district** (imprimé n° 14) dans les communes de moins de 10 000 habitants ;
- **bordereau de commune** (imprimé n° 11 dans les communes de 10 000 habitants ou plus, imprimé n° 13 dans les communes de moins de 10 000 habitants).

- des zones de stockage pour entreposer les imprimés du recensement avant la collecte ;
- des armoires ou locaux sécurisés pour le stockage des imprimés remplis.
- Si elle compte plusieurs milliers d'habitants, elle se dotera vraisemblablement des aménagements suivants :
 - un bureau pour les réunions avec les agents recenseurs ;
 - un lieu d'accueil pour recevoir les habitants ;
 - un accueil téléphonique des appels des habitants souhaitant des informations sur le recensement ;
 - une boîte aux lettres affectée au recensement ;
 - éventuellement, un équipement informatique permettant de communiquer via Internet avec l'Insee et d'héberger une application (proposée par l'Insee) permettant d'enregistrer les retours de questionnaires et d'établir commodément des indicateurs d'avancement de la collecte.

C.1.3.4 Recrutement des agents recenseurs (4e trimestre)

La désignation des agents recenseurs et leurs conditions de rémunération sont de la seule responsabilité de la commune. Pour ces fonctions, la commune peut faire appel, soit à du

personnel communal, soit à un recrutement externe. Elle se charge des appels à candidature, des entretiens d'embauche, de la gestion et de la rémunération. Si elle le souhaite, l'Insee peut la conseiller sur le profil de compétences à rechercher pour la fonction d'agent recenseur.

Les agents recenseurs sont nommés par arrêté municipal, de préférence à l'issue de la première séance de formation. Un avis technique de l'Insee peut être donné à l'issue de la formation si la commune le souhaite.

Comme les autres membres de l'équipe communale, les agents recenseurs sont tenus au respect du secret professionnel en tant qu'acteurs d'une collecte d'information relevant du système statistique public. A ce titre, ils sont assujettis, sous peine de lourdes sanctions pénales, aux dispositions de la loi du 7 juin 1951 concernant le respect de la confidentialité des informations recueillies et de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les agents recenseurs sont nombreux : environ 18 000. Ils doivent avoir de bonnes qualités relationnelles et faire preuve de neutralité à l'égard des personnes recensées. Pouvant être invités à entrer dans le logement des personnes recensées, ils doivent donner toute garantie de sérieux. Ils sont porteurs d'une carte dont le modèle national est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie.

C.1.3.5 Découpage en zones de collecte et affectation des agents recenseurs (4e trimestre)

Communes de moins de 10 000 habitants

Toute commune de moins de 10 000 habitants doit procéder au découpage de son territoire en zones de collecte appelées **districts**. Ces zones de collecte sont les unités de base sur lesquelles seront localisées les informations collectées. La publication de résultats statistiques infracommunaux s'appuiera sur ce zonage, qui doit également permettre à l'Insee de mettre en œuvre sa mission de contrôle de la collecte. Un agent recenseur se voit confier un ou plusieurs districts qui constituent son secteur de collecte.

Les limites d'un district doivent respecter les zonages administratifs (commune, canton ou commune associée) et les autres zonages de diffusion (IRIS). La taille du district ne doit pas dépasser 250 logements (environ 500 habitants) afin qu'un seul agent recenseur puisse visiter tous ces logements pendant la durée de la collecte (quatre semaines et trois jours). Son territoire doit être aisément repérable sur le terrain : en dehors des limites administratives citées précédemment, il est recommandé d'utiliser pour le délimiter des voies ou des pseudo voies (cours d'eau, ligne de chemin de fer, etc.).

A l'occasion de la détermination des zones de collecte, il est suggéré à la commune de conserver autant qu'il est possible le découpage en districts du précédent recensement, ce qui facilitera le contrôle d'exhaustivité de la collecte. La commune communique à l'Insee le découpage auquel elle a procédé. Ce découpage est intégré dans le référentiel géographique de la commune. Dans les DOM, le découpage est proposé à la commune par l'Insee, préalablement à la réalisation de l'enquête cartographique.

Pour répartir le travail entre les agents recenseurs, la commune crée des secteurs de collecte. Ces secteurs doivent tenir compte de la charge maximale de travail que l'on peut confier à un agent recenseur et qui se situe dans une fourchette allant de 200 à 250 logements. Il est recommandé que ces secteurs de collecte s'appuient sur le découpage en

zones de collecte décrit précédemment, éventuellement en regroupant des zones de faible taille s'il en existe.

Communes de 10 000 habitants ou plus

Afin de faciliter le travail de suivi et de récapitulation de la collecte, l'Insee organise la liste des adresses à enquêter par IRIS (par îlot dans les DOM),

Quelle que soit la taille de la commune, la délimitation du secteur de collecte de chaque agent recenseur est de la responsabilité de la commune. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, et compte tenu de la dispersion spatiale des adresses à recenser, l'Insee recommande de prévoir un agent recenseur pour un maximum de 200 logements (environ 400 habitants).

C.1.3.6 Formation des acteurs de la collecte par l'Insee et par la commune (4e trimestre et tout début de l'année n)

Les textes imposent la formation préalable de toute personne qui concourt à la préparation et à la réalisation de l'enquête de recensement.

La formation du coordonnateur communal est assurée par l'Insee pendant une ou deux journées (selon la taille de la commune) au cours du 4e trimestre de l'année qui précède celle de l'enquête de recensement. Elle porte sur les concepts et les procédures du recensement et sur les règles de droit applicables aux informations collectées auprès de la population. Le coordonnateur communal forme ensuite, le cas échéant, son équipe d'encadrement des agents recenseurs.

Dans le cadre du partenariat établi sur les enquêtes de recensement, la commune et l'Insee forment les agents recenseurs. La commune est chargée de la formation relative à l'organisation et aux méthodes de suivi des enquêtes de recensement. L'Insee prend en charge la formation relative aux concepts du recensement, aux procédures de collecte et aux règles de droit concernant le respect du secret statistique, la sécurité et la confidentialité des données collectées.

La formation des agents recenseurs intervient dans les deux semaines qui précèdent le début de l'enquête de recensement. Elle se déroule en deux séances d'une demi-journée chacune, entre lesquelles l'agent recenseur se voit normalement confier le soin de la tournée de reconnaissance (voir [§ C.2.1](#)).

La commune se charge de préparer, pour chaque agent recenseur, les imprimés et le matériel utiles à son travail. Elle les lui remet, de préférence, à l'issue des séances de formation.

Toutes ces formations, qui concernent chaque année environ 8 000 coordonnateurs communaux et 18 000 agents recenseurs, nécessitent un important effort logistique de la part des communes (convocations, mise à disposition de salles et du matériel nécessaire). Ces dernières sont aidées par les délégations régionales du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et par les directions régionales de l'Insee. Un protocole d'accord a été passé à cette fin le 6 mai 2004 entre le CNFPT et l'Insee ; son texte figure en [annexe C.4](#).

C.1.3.7 La communication locale (à partir de fin novembre)

La commune est encouragée à mettre en place une campagne locale de communication qui sera renforcée par la campagne mise en place par l'Insee au plan national (Voir en [annexe C.1](#) la présentation du dispositif de communication retenu pour l'enquête de recensement de 2004). Les moyens recommandés à la commune sont nombreux : affiches sur panneaux municipaux, annonce dans le journal municipal ou sur le site Internet de la commune, lettre aux habitants, contacts avec les journaux locaux ou réponses à des sollicitations des médias, etc.

La campagne de communication intègre dans les publics concernés les relais de collecte que constituent les syndicats, gardiens d'immeubles et associations.

Pour aider la commune et assurer une cohérence visuelle et de contenu entre la campagne de communication nationale et celle mise en œuvre localement, l'Insee fournit un kit de communication rassemblant tous les éléments utiles pour la communication de proximité, notamment le logo de l'opération de recensement et ses déclinaisons et les affiches de différentes tailles qui sont proposées.

A la fin de cette période de mise en place de l'organisation, à l'occasion d'une seconde visite à la commune, le superviseur s'assure du bon déroulement de la préparation de l'enquête de recensement. Il veille en particulier à la mise en place du dispositif de formation des agents recenseurs, s'enquiert du programme de communication locale et se fait présenter l'organisation qui assurera le respect de la confidentialité des informations collectées.

C.2 Le déroulement de l'enquête de recensement (janvier-février)

L'enquête de recensement commence le troisième jeudi du mois de janvier. Elle se termine le cinquième samedi qui suit dans les communes de moins de 10 000 habitants et une semaine plus tard (sixième samedi) dans les autres communes. Toutes ces dates sont décalées de deux semaines à La Réunion, pour des raisons climatiques (fréquence des cyclones).

Le choix de la période de collecte découle des considérations développées dans l'[encadré joint](#).

C.2.1 Un préalable important : la tournée de reconnaissance

La tournée de reconnaissance est une opération préliminaire indissociable de la collecte, dont elle fonde la qualité. Elle est préconisée dans toutes les communes mais les modalités divergent selon leur taille. Durant cette opération, l'agent recenseur⁴⁵ n'a pas à contacter les habitants puisqu'il ne collecte pas encore d'informations auprès d'eux ; néanmoins, il peut commencer à les sensibiliser à la réalisation prochaine du recensement au moyen d'affichettes apposées dans les entrées d'immeubles, chez les commerçants ou dans les lieux publics et déposer dans les boîtes aux lettres la lettre aux habitants annonçant le recensement.

⁴⁵ L'Insee recommande que la tournée de reconnaissance soit effectuée par les agents recenseurs, chacun dans son secteur de collecte.

C.2.1.1 Communes de moins de 10 000 habitants : établissement d'un relevé des adresses

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, la tournée de reconnaissance a pour but d'établir un relevé de toutes les adresses d'habitation à recenser, avec l'indication du nombre approximatif de logements de chacune.

Ce relevé d'adresses est réalisé par l'agent recenseur pour chaque zone de collecte qui lui est confiée ; il est organisé par voie. L'agent recenseur dispose pour cela d'un plan de situation et de la description des limites des districts de son secteur d'intervention. A l'issue de sa tournée, il effectue la totalisation du nombre de logements par district et remet au coordonnateur communal les relevés d'adresses ainsi établis.

Au niveau de chaque district, le coordonnateur communal compare le nombre de logements relevé par l'agent recenseur à celui des logements recensés lors du précédent recensement. Les écarts importants constatés doivent pouvoir être expliqués, notamment par des évolutions de la construction. Dans le cas contraire, un retour sur le terrain pour validation est préconisé. Les résultats de cette tournée de reconnaissance sont tenus à la disposition du superviseur lors de son passage.

Dans les DOM, l'agent recenseur dispose d'un carnet de tournée pré-rempli des informations recueillies lors de l'enquête cartographique. La tournée de reconnaissance vise donc à lui faire reconnaître parfaitement les limites du ou des districts qui lui sont confiés ainsi que les éventuelles difficultés de repérage des adresses qu'ils contiennent.

Cette procédure prépare et facilite le contrôle d'exhaustivité réalisé en fin de collecte.

Encadré 10 : La date des enquêtes de recensement

La date des enquêtes de recensement (voir § C.2)

La période de l'enquête paraît mal choisie à certaines communes pour des raisons liées aux conditions climatiques en hiver, à la brièveté des journées en cette saison, à la proximité des vacances scolaires ou encore à la charge de préparation du scrutin les années d'élection. Certaines auraient préféré que les enquêtes de recensement aient lieu en automne.

Aucune date dans l'année n'a fait l'objet d'opinions concordantes parmi les très nombreux responsables de communes que l'Insee a rencontrés dès la fin de 1999.

L'expérience de la première enquête de recensement en 2004 a montré que les conditions climatiques de mi-janvier à fin février n'ont pas pesé sur la collecte. S'il est lié à la tombée précoce de la nuit, le sentiment d'insécurité que sont censées éprouver certaines personnes (sentiment qui les conduirait à ne pas ouvrir leur porte à l'agent recenseur), ne semble guère devoir être moins grand en octobre-novembre qu'en janvier-février. Il est par ailleurs difficile de trouver une plage de temps qui ne comprenne pas de vacances scolaires. Le recensement général de la population avait lieu, traditionnellement, en mars et durait jusqu'en avril pendant les congés de printemps. La période de mi-janvier à fin février donne plutôt davantage de chances de trouver les habitants à leur domicile.

Sur le point particulier des années électorales, il convient de signaler que la plupart des cycles électoraux sont de cinq ou six ans. Le cycle du recensement est de cinq ans. La contrainte électorale ne pèsera donc pas toujours sur les mêmes communes en ce qui concerne les communes de moins de 10 000 habitants. Dans les autres communes, l'enquête a lieu chaque année mais elle porte sur 8 % de la population seulement.

Si on tient compte de l'ensemble des facteurs liés à la réalisation de l'enquête de recensement, deux périodes semblent préférables aux autres, à savoir janvier-février et octobre-novembre. Octobre-novembre obligerait les communes à préparer l'enquête de recensement en août et septembre, ce qui ne semble pas optimal. Janvier-février a été la période choisie parce qu'elle permet de préparer l'enquête de septembre à décembre et, surtout, permet de tenir compte de l'enquête de recensement la plus récente dans le calcul de la population prenant effet juridique au 1^{er} janvier suivant.

Cela dit, ce sujet entre dans les compétences de l'instance d'évaluation des processus de collecte du recensement mise en place en 2004, conformément au souhait exprimé le 18 décembre 2003 par l'assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique. Cette instance est présidée par Monsieur Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire. Elle regroupe des représentants des associations d'élus, des représentants des associations de cadres de direction des communes, des techniciens, des représentants de plusieurs ministères et des personnalités qualifiées. Elle a pour rôle d'améliorer les procédures du nouveau recensement à la lumière de l'observation des modalités des enquêtes de recensement successives (voir chapitre F, [§ F.6.3.4](#)).

Il convient enfin de signaler que, si les circonstances l'exigent, le directeur général de l'Insee peut modifier la date de début et la date de fin de collecte dans une commune (voir [annexe E.13](#)).

C.2.1.2 Communes de 10 000 habitants ou plus : vérification des adresses à recenser

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, la tournée de reconnaissance a pour but de vérifier l'existence des adresses à recenser et surtout de s'assurer qu'elles sont commodément localisables sur le terrain.

La tournée de reconnaissance est réalisée en principe par l'agent recenseur qui visitera ultérieurement les mêmes adresses. Il dispose de la liste des adresses à recenser et d'un plan de situation.

Pour chaque adresse, la liste comporte le nombre de logements recensés lors du dernier recensement (dénombrés lors de l'enquête cartographique dans les DOM). Une fois qu'il a localisé l'adresse à recenser, l'agent recenseur porte sur la liste le nombre de logements qu'il y décompte par observation directe en ce qui le concerne.

Le nombre de logements est un indicateur important pour valider la bonne localisation de l'adresse. Si un écart important apparaît entre le nombre de logements de l'adresse estimé par l'agent recenseur lors de sa tournée de reconnaissance et celui attendu, le coordonnateur communal (ou son équipe) doit procéder à une vérification du travail de localisation réalisé par l'agent recenseur.

Les adresses présentant des écarts non résolus ou les adresses non trouvées ou de localisation incertaine sont portées à la connaissance du superviseur de l'Insee, qui peut procéder à des vérifications complémentaires par recours aux documents de collecte du précédent recensement ou par comparaison avec le fichier le plus récent de la taxe d'habitation. D'une manière plus générale, l'ensemble des informations issues de cette tournée de reconnaissance doit être mis à la disposition du superviseur lors de sa visite en mairie.

Lorsqu'une adresse de l'échantillon est impossible à retrouver, par exemple parce qu'elle est détruite, l'agent recenseur remplit une **fiche d'adresse non enquêtée** dans laquelle il précise la raison de ce non-recensement.

C'est à l'issue de la tournée de reconnaissance qu'est définitivement arrêtée la liste des adresses à recenser. On voit que, de la sorte, les risques d'erreur de collecte sont considérablement réduits.

C.2.2 La collecte proprement dite

C.2.2.1 Date de référence de la collecte

Comme pour les recensements précédents, le premier jour de la collecte à zéro heure sera la date de référence des informations recueillies. Ainsi, les personnes décédées avant cette date ne seront pas recensées, de même que les enfants nés après.

C.2.2.2 Le recensement des personnes vivant dans des habitations mobiles terrestres, des personnes sans abri et des marinières

Comme on l'a vu plus haut (chapitre B, [§ B.3.3](#)), la collecte pour les personnes vivant dans des habitations mobiles terrestres et les personnes sans abri a lieu la même année que celle des ménages dans les communes de moins de 10 000 habitants. Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, cette collecte aura lieu une fois tous les cinq ans (en 2006, 2011, etc.) partout en même temps.

Les deux premiers jours de la collecte, l'agent recenseur recense dans son secteur de collecte les personnes vivant dans des habitations mobiles terrestres. Il établit une feuille de logement pour chaque habitation mobile et un bulletin individuel par personne.

Les personnes sans abri sont assimilées aux personnes vivant en habitation mobile et sont recensées dans les mêmes délais. Une feuille de logement fictif regroupe l'ensemble des bulletins individuels ainsi établis dans chaque zone de collecte.

Pour parfaire leur dénombrement, les personnes sans abri seront en outre recensées dans les centres d'accueil de court séjour au titre des communautés.

Les marinières seront recensés par les soins de l'Insee, avec le concours du Service des voies navigables, une fois tous les cinq ans (en 2006, 2011, etc.).

C.2.2.3 La collecte auprès des ménages

En matière de recensement, on appelle "ménage" l'ensemble des personnes qui vivent dans un même logement. Le recensement de ces personnes est effectué selon les modalités exposées ci-dessous.

Le dépôt-retrait des questionnaires

La collecte des informations auprès des ménages est réalisée par les agents recenseurs suivant la méthode dite du "dépôt-retrait". Lors d'un premier passage, l'agent recenseur remet les questionnaires aux habitants du logement si celui-ci est une résidence principale⁴⁶.

Ce sont les personnes elles-mêmes, celles qui résident habituellement dans le logement, qui remplissent les questionnaires. Un rendez-vous est pris avec l'agent recenseur pour que celui-ci les récupère. A cette occasion, il vérifie, d'une part, que ces questionnaires ne sont pas retournés vierges et, d'autre part, que le nombre de bulletins individuels remplis est bien égal à celui des personnes inscrites en liste A de la feuille de logement.

L'agent recenseur peut aider les habitants à remplir les questionnaires ou le faire lui-même si cela lui est demandé.

Si les personnes du ménage le souhaitent, elles peuvent retourner leurs questionnaires directement à l'Insee ou à la mairie. Des enveloppes (non affranchies) sont prévues à cet effet. Dans le cas d'un logement vacant, d'une résidence secondaire ou d'un logement utilisé de manière occasionnelle pour des raisons professionnelles, l'agent recenseur remplit lui-même la feuille de logement pour un nombre limité de questions ; aucun bulletin individuel n'est alors rempli.

Pour la relance des non-répondants, des courriers du maire se révèlent utiles. Si, à la suite de plusieurs tentatives, l'agent recenseur n'arrive pas à joindre les habitants d'un logement supposé être une résidence principale, il établit une **fiche de logement non enquêté** sur laquelle il indique, d'une part, la cause de la non-réponse (absence de longue durée, impossibilité de joindre la ou les personnes, refus de répondre) et, d'autre part, le nombre de personnes supposées résider à titre habituel dans ce logement ainsi que quelques informations sur le logement. Cette information permet de ne pas altérer les dénombrements de population légale et de procéder de manière plus sûre au redressement statistique de la non-réponse.

Pour les adresses comportant plusieurs logements, l'agent recenseur ouvre un **dossier d'adresse collective** (DAC) sur lequel il récapitule le nombre de logements recensés par

⁴⁶ On distingue quatre catégories de logements : les résidences principales, les résidences secondaires, les logements occasionnels et les logements vacants.

catégorie (résidence principale, résidence secondaire, logement vacant, logement occasionnel) et le nombre de bulletins individuels collectés.

La campagne de communication mise en place par la commune facilite le travail de l'agent recenseur. Ainsi, l'agent recenseur fournit avec les questionnaires une notice d'information sur le recensement. Une lettre du maire de la commune et du directeur régional de l'Insee a souvent précédé sa visite. La campagne d'affichage, les articles parus dans la presse municipale, les informations diffusées par les radios locales, sont autant de canaux par lesquels la population est sensibilisée.

Le carnet de tournée

Pour organiser son travail, l'agent recenseur dispose d'un carnet de tournée fourni par l'Insee. Il le complète tout au long de son travail de collecte.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le carnet de tournée est un document vierge que l'agent recenseur crée à partir du relevé d'adresses issu de la tournée de reconnaissance. Il l'organise par district et voie à recenser, avec autant de lignes qu'il y a de logements dans chaque adresse à recenser. Dans les DOM, le carnet de tournée est pré-rempli des informations recueillies lors de l'enquête cartographique.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, le carnet de tournée est préimprimé par l'Insee des adresses à recenser. Il est organisé par IRIS-2000 (par îlot dans les DOM) avec une page par adresse et d'éventuelles pages « suite » si le nombre de logements à l'adresse est important.

Après avoir parcouru l'ensemble des bâtiments de l'adresse, l'agent recenseur affecte sur le carnet de tournée un numéro à chaque logement de l'adresse, inscrit les éléments de la localisation du logement (bâtiment, escalier, étage, position sur le palier et nom de l'occupant), note les différents rendez-vous pris pour contacter le ménage et enregistre le résultat de la collecte : catégorie du logement et, si c'est une résidence principale, nombre de bulletins individuels collectés.

C.2.2.4 Le suivi de la collecte

Tout au long de la collecte, l'agent recenseur est encadré par le coordonnateur communal. Au cours de rencontres régulières, il rend compte de l'avancement de son travail, remet les questionnaires qu'il a collectés et expose les difficultés qu'il rencontre (difficulté d'accès à certains immeubles, refus de répondre de certaines personnes).

La commune apporte naturellement son appui à l'agent recenseur : par exemple en intervenant auprès des gardiens d'immeubles pour faciliter l'accès aux immeubles (les digicodes et interphones compliquent sérieusement la tâche des agents recenseurs) ou en envoyant des lettres de relance pour convaincre les personnes ayant opposé un refus à l'agent recenseur. En cas de défaillance d'un agent recenseur, la commune fera prendre en charge la collecte par un autre agent communal (qui sera nommément désigné par arrêté municipal et formé)

Responsable de la préparation et de la réalisation de l'enquête de recensement, la commune est naturellement conduite à vérifier la qualité du travail des agents recenseurs qu'elle a désignés. Cette vérification passe d'abord par l'examen du carnet de tournée ; elle peut aussi nécessiter d'obtenir confirmation de la part des personnes résidant dans un logement

qu'elles ont bien reçu la visite de l'agent recenseur. En fin de collecte, il faut s'assurer qu'aucune adresse et aucun logement n'ont été oubliés.

La commune adresse chaque semaine à l'Insee des indicateurs d'avancement global de la collecte : nombre de logements recensés, nombre de bulletins individuels collectés, nombre de logements dont le recensement n'a pu être réalisé.

Les indicateurs sont établis à partir d'un suivi des questionnaires retournés par les agents recenseurs. Le suivi peut être réalisé manuellement ou à l'aide d'une application informatique.

De son côté, l'Insee informe la commune du recensement des logements pour lesquels il a reçu directement les questionnaires, en indiquant la localisation de ces logements et le nombre de questionnaires reçus.

C.2.2.5 Les opérations de fin de collecte

A la fin de la collecte, la commune procède au classement final des documents et à l'établissement des bordereaux récapitulatifs :

- l'un détaillant les résultats de la collecte par adresse et par zone de collecte : district pour les communes de moins de 10 000 habitants, IRIS-2000 (îlot dans les DOM) pour les communes de 10 000 habitants ou plus ;
- l'autre au niveau de la commune, avec le détail par district en commune de moins de 10 000 habitants et par IRIS-2000 (îlot dans les DOM) en commune de 10 000 habitants ou plus.

Le recours à l'application informatique de suivi des retours de questionnaires permet l'édition automatique de ces bordereaux en fin de collecte.

C.2.3 Le contrôle de la collecte

La qualité de la collecte de l'information est déterminante pour la qualité du recensement. Comme dans toute enquête, les traitements postérieurs à la collecte peuvent, au mieux, maintenir la qualité de l'information collectée. C'est pourquoi la commune, autant que l'Insee, a le souci de réussir l'enquête de recensement en veillant, notamment, à ce que tout logement devant être recensé le soit effectivement (contrôle d'exhaustivité). Du fait que la loi lui confère une mission de contrôle de la collecte des informations, l'Insee a développé un certain nombre de procédures propres à assurer le bon déroulement juridique et technique des enquêtes de recensement. Pour leur part, les communes sont habilitées à opérer des contrôles d'exhaustivité et à utiliser pour ce faire, comme l'Insee, certaines informations des fichiers de la taxe d'habitation⁴⁷.

C.2.3.1 Le rôle du superviseur en cours de collecte

Le superviseur a auprès de la commune un double rôle de conseil pour la conduite des opérations et de contrôle de la bonne exécution de la collecte.

En cours de collecte, il veille au suivi du travail des agents recenseurs et à l'appui de la commune à ces derniers pour la résolution des difficultés de collecte, et il s'assure de la bonne élaboration des indicateurs d'avancement de la collecte.

⁴⁷ Voir le chapitre E, [§ E.3.3.3](#)

Il a aussi en charge des procédures de contrôle de la qualité de la collecte.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le contrôle d'exhaustivité ne peut intervenir qu'en fin de collecte. En cours de collecte, le superviseur vérifie néanmoins sur quelques cas l'exactitude du nombre de logements recensés par adresse, en utilisant les données du fichier de la taxe d'habitation.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, le contrôle porte principalement sur les erreurs de couverture : il s'agit de s'assurer que les adresses recensées sont bien celles qui figurent dans l'échantillon, qu'aucune n'a été oubliée ou ajoutée et qu'aucun logement d'une adresse à recenser n'a été omis. Le superviseur doit cibler ce contrôle de repérage d'adresses sur celles pour lesquelles le risque d'erreur est le plus grand : adresses non normalisées, adresses avec des indices de répétition, adresses nouvelles non recensées précédemment et pour lesquelles la connaissance du nombre de logements est incertaine, adresses pour lesquelles des difficultés de repérage sont apparues lors de la tournée de reconnaissance, adresses pour lesquelles le nombre de logements recensés diffère substantiellement de celui du recensement précédent ou de celui observé lors de la tournée de reconnaissance.

Le contrôle du bon repérage se réalise en vérifiant sur les questionnaires retournés en mairie que l'adresse déclarée par le répondant sur la feuille de logement correspond bien à l'adresse de l'échantillon.

En ce qui concerne le nombre de logements recensés à l'adresse, le superviseur effectue une comparaison avec le nombre attendu : nombre de logements de l'adresse connu au dernier recensement, éventuellement corrigé après la tournée de reconnaissance, nombre de logements de l'adresse au fichier de la taxe d'habitation.

Dans les DOM, le superviseur s'appuiera aussi sur les résultats de l'enquête cartographique pour mener ses contrôles.

Quelle que soit la taille de la commune, les contrôles d'exhaustivité de la collecte sont complétés par des contrôles sur la qualité de remplissage des questionnaires afin de détecter d'éventuelles concentrations de bulletins peu ou pas remplis.

Le résultat de ces contrôles en cours de collecte est porté à la connaissance du coordonnateur communal. Celui-ci peut ainsi intervenir en cours de collecte sur d'éventuelles erreurs faites par les agents recenseurs et les faire corriger.

C.2.3.2 Les contrôles post-collecte (par l'Insee)

A l'issue de la collecte, la commune envoie l'ensemble des questionnaires collectés à l'Insee, accompagnés des bordereaux récapitulatifs par zone de collecte et au niveau de la commune entière.

Un premier contrôle est opéré à l'Insee pour s'assurer que les décomptes réalisés par la commune sur les bordereaux récapitulatifs concordent bien avec le nombre des questionnaires reçus. D'éventuelles divergences sont résolues en liaison avec la commune. Comme on le verra de manière plus détaillée au [§ C.4.1](#) ci-dessous, l'Insee constitue au cours de cette étape (par lecture automatisée du code à barres de chaque questionnaire) un fichier informatique associant à l'identifiant du district pour les communes de moins de 10 000 habitants, ou à l'identifiant de l'adresse pour les communes de 10 000 habitants ou plus, les identifiants physiques non significatifs (codes à barres) des questionnaires qui ont été collectés.

Sur la base des indicateurs de collecte : population recensée, nombre de logements, taux de résidences principales, nombre moyen de personnes par logement, etc. l'Insee procède à une expertise globale de la qualité de la collecte et sélectionne les communes pour lesquelles il lui paraît souhaitable de procéder à un contrôle plus approfondi.

Ce contrôle est principalement un contrôle d'exhaustivité. Il complète celui qui a pu être mené par le superviseur en cours de collecte. Il est mené selon deux modalités possibles :

Dans les communes de moins de 10 000 habitants :

- en bureau, en utilisant le fichier de la taxe d'habitation (TH) pour valider, d'une part, l'existence d'une adresse recensée et le nombre de logements qu'elle regroupe et pour repérer, d'autre part, d'éventuelles adresses omises ou ajoutées par erreur ;
- sur le terrain et par enquêteur ; celui-ci se rend à une adresse pour laquelle le contrôle en bureau sur fichier administratif n'a pu aboutir (adresse recensée non retrouvée dans la TH, adresse TH non recensée). En cas d'oubli d'une adresse, l'enquêteur procède au recensement des logements omis.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus :

- en bureau, en utilisant le fichier de la TH et en comparant à une même adresse les noms figurant sur les feuilles de logement et ceux du fichier de la TH, afin de valider que l'adresse recensée est bien celle figurant dans l'échantillon ;
- sur le terrain et par enquêteur ; celui-ci se rend à une adresse pour laquelle le contrôle en bureau sur fichier administratif n'a pu valider la bonne localisation ou pour laquelle le nombre de logements recensés diffère de celui attendu. En cas d'erreur de localisation, il procède au recensement de la bonne adresse ou des logements omis. Les questionnaires ne correspondant pas aux adresses ou logements de l'échantillon ne seront pas exploités.

Quelle que soit la taille de la commune, les contrôles par enquêteur peuvent aussi concerner des logements pour lesquels un doute existerait quant à leur catégorie ou quant au nombre de personnes recensées.

Enfin, des contrôles sont organisés par l'Insee dans un échantillon de communes tirées au hasard.

L'Insee informe la commune des résultats de ses contrôles et des corrections apportées aux décomptes initiaux.

A l'issue de cette phase de contrôle, la collecte réalisée par la commune est considérée comme achevée.

C.3 La collecte auprès des communautés

C.3.1 Cadre juridique

Le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population confie à l'Insee le recensement des personnes vivant dans des communautés, y compris les personnes occupant des logements de fonction situés dans l'enceinte de ces communautés. La raison d'être de cette disposition — qui n'a fait que reprendre les pratiques antérieures — est que le recensement dans les communautés nécessite des accords avec leurs autorités

de tutelle. Confier à un seul organisme (l'Insee) le soin de rechercher ces accords est évidemment de meilleure organisation que de le disperser sur des milliers de communes. La collecte auprès des communautés n'est donc pas une enquête de recensement mais une enquête statistique publique au sens de la loi du 7 juin 1951, réalisée par le seul Insee.

Le même texte définit la communauté comme un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction, lesquelles sont comptées dans la population des ménages.

Les catégories de communautés sont :

- 1 - Les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, les établissements sociaux de moyen et long séjour, les maisons de retraite, les foyers et résidences sociales ou assimilés ;
- 2 - Les communautés religieuses ;
- 3 - Les casernes, quartiers, bases ou camps militaires ou assimilés ;
- 4 - Les établissements hébergeant des élèves ou des étudiants, y compris les établissements militaires d'enseignement ;
- 5 - Les établissements pénitentiaires ;
- 6 - Les établissements sociaux de court séjour ;
- 7 - Les autres communautés.

Un **répertoire des communautés** recense toutes les structures répondant à la définition de communauté et maintient à jour les informations qui y sont associées (nom et adresse de la communauté, catégorie, téléphone, nom du responsable, capacité, nombre de personnes précédemment recensées, etc.). Il a été constitué à partir des informations du recensement de 1999 et il est mis à jour au moyen de fichiers administratifs et de retours du terrain. Parmi les fichiers administratifs, on peut citer le fichier FINESS des établissements sanitaires et sociaux, le fichier des établissements scolaires avec internat, le fichier des établissements pénitentiaires, etc. Ces sources de mises à jour couvrent environ 80% des communautés et la totalité des plus grandes. Elles permettent de suivre l'évolution du nombre de communautés et, pour les plus grandes, de leur capacité d'accueil.

La liste des communautés présentes dans le répertoire est adressée chaque année, pour expertise, aux communes concernées l'année suivante par le recensement des communautés.

C.3.2 Modalités de la collecte dans les communautés

On a vu plus haut (cf. chapitre B, § [B.3.3.1](#)) comment est déterminée la liste des communautés recensées au cours d'une campagne annuelle.

Le nombre de communautés à recenser, une année donnée, est de l'ordre de 7 500 en France métropolitaine et environ 110 dans les DOM, donnant lieu au recensement de quelque 365 000 personnes.

La charge est, bien entendu, très variable d'une direction régionale de l'Insee à l'autre : près de 700 communautés sont recensées chaque année en Rhône-Alpes, une trentaine seulement en Corse.

La charge moyenne par DR est de 340 communautés à recenser pour 16 000 personnes.

C.3.2.1 Calendrier

La collecte auprès des communautés s'étend sur une période de quatre semaines, au cours du mois de mars. Les avantages de ce léger décalage dans le temps par rapport à l'enquête de recensement sont divers :

- contrairement à la période de janvier-février, le mois de mars est un mois de collecte acceptable pour les établissements scolaires ou universitaires, car peu perturbé par les vacances et les examens ;
- les communautés "retrouvées" lors du passage de l'agent recenseur peuvent être intégrées rapidement dans l'échantillon transmis à chaque enquêteur ;
- une collecte auprès des communautés en mars, en même temps que les opérations de contrôle sur le terrain engagées dans certaines communes, permet de rentabiliser les déplacements nécessaires pour ces opérations.

C.3.2.2 Mode de collecte dans les communautés

Il s'agit d'une collecte tout à fait analogue à celle de l'enquête de recensement, avec utilisation de questionnaires-papier, comme lors des recensements précédents. Le mode de collecte est, là encore, le dépôt-retrait.

Les acteurs de cette collecte sont :

Le pôle national « Recensement des communautés »

Ce pôle de compétence, situé à la direction régionale de l'Insee de Haute-Normandie, a depuis 2001 la responsabilité de constituer et de mettre à jour le répertoire des communautés, et depuis 2002 la responsabilité complète de l'opération de recensement des communautés. A ce titre, il :

- intègre les fichiers de communautés en provenance des différentes administrations pour la mise à jour du répertoire ;
- organise la validation par les DR et l'expertise par les communes concernées de la liste des communautés ;
- prévoit les stocks annuels d'imprimés nécessaires pour la collecte des communautés et les ventile par direction régionale ;
- prépare les supports de formation ;
- assure le lancement annuel de l'opération et forme les responsables chargés de son suivi ;
- anime les DR pour cette opération et suit l'avancement de la collecte ;
- définit un échantillon de contrôle *a priori* pour les enquêtes-qualité.

Les communautés et les personnes qui y vivent

Il est souhaitable que les communautés désignent un interlocuteur qui assure le lien entre l'enquêteur, les membres de la communauté et les ménages vivant dans l'enceinte de la communauté.

L'enquêteur de l'Insee

L'acteur de terrain pour la collecte auprès des communautés est le réseau d'enquêteurs-ménages de l'Insee.

La commune

La commune est consultée préalablement sur la liste -- constituée à partir du répertoire des communautés -- des communautés à recenser sur son territoire,. Elle informe ses agents recenseurs afin qu'ils ne passent pas dans celles-ci. Elle est informée de tout problème de

collecte pouvant intervenir (par exemple des refus de permettre à l'enquêteur d'accéder aux personnes à recenser) et peut jouer, dans ce cas, un rôle d'intermédiaire.

Le superviseur

Bien que non directement concerné par le suivi de la collecte des communautés, le superviseur est, par fonction, l'intermédiaire entre la commune et la direction régionale de l'Insee. Il est donc informé du nom des enquêteurs qui interviendront sur sa zone et de la liste des communautés à recenser. Il communique cette information à chaque commune concernée de sa zone.

C.4 Et après la collecte ?

A l'issue de la collecte, l'ensemble des questionnaires collectés par les soins des agents recenseurs et des documents remplis par ces derniers sont adressés par les communes aux directions régionales de l'Insee, où ils rejoignent les questionnaires transmis directement à l'Institut par une très petite fraction des personnes recensées et l'ensemble des questionnaires collectés dans les communautés. Là sont effectuées ou pilotées un ensemble complexe de tâches qui vont conduire aux fichiers de données élémentaires à partir desquelles les résultats du recensement sont élaborés.

Les communes doivent détruire tous les documents inutilisés. Elles ne doivent conserver aucune trace des questionnaires et autres imprimés nominatifs concernant la population recensée.

C.4.1 Réception et enregistrement dans les directions régionales de l'Insee

A la réception des documents provenant des communes, l'Insee s'assure de la conformité du contenu des colis avec ce qui est consigné sur les bordereaux récapitulatifs.

Après quoi commence l'enregistrement des imprimés au moyen de la lecture par crayon optique du **code à barres** qui individualise chacun d'eux. En effet, un code à barres (CAB) est imprimé sur chacun des questionnaires remplis par les personnes recensées (feuille de logement et bulletin individuel) et sur chacun des imprimés directement liés à la collecte remplis par l'agent recenseur (ou l'enquêteur de l'Insee pour les communautés).

Il est rappelé par ailleurs que le nom de la commune est préimprimé sur les feuilles de logement et les bulletins individuels.

Pour les sept questionnaires qui seront saisis lors de la lecture optique, le CAB comporte dix chiffres :

- le premier désigne le millésime de l'année de l'enquête de recensement (4 pour celle de 2004, 5 pour celle de 2005, etc.). Ainsi, au stade de l'exploitation, on ne risque pas de mélanger les enregistrements individuels des campagnes successives ;
- le deuxième chiffre désigne la nature de l'imprimé selon le code suivant :
 - 1 - Feuille de logement collectée en métropole ;
 - 2 - Feuille de logement collectée en DOM ;
 - 3 - Bulletin individuel (métropole ou DOM) ;
 - 5 - Fiche de logement non enquêté ;

6 - Feuille de communauté ;

7 - Bulletin individuel collecté en communauté (sauf établissements pénitentiaires) ;

8 - Bulletin individuel collecté en établissement pénitentiaire ;

- les huit chiffres suivants sont un numéro d'ordre non significatif propre à chaque imprimé. Pour chaque type d'imprimé, ce numéro va de 1 à n.

Le stock des imprimés de secours non revêtus du nom de la commune est numéroté dans la série (1 à 3 et 5 à 8) qui est la sienne, en poursuivant la numérotation. Le nom de la commune qui utilise des imprimés venus du stock de secours est ajouté à la main.

Le dossier d'adresse collective et la fiche d'adresse non enquêtée (respectivement imprimés n^{os} 4 et 9) ne sont pas saisis en lecture optique. Dès lors, il n'était pas utile qu'ils portent un CAB unique. Seul le fait de pouvoir identifier le type d'imprimé s'avère nécessaire lors des opérations de réception et de contrôle à l'Insee. Ainsi, les CAB imprimés sur ces deux formulaires sont identiques sur tous les exemplaires, mais ils comportent eux aussi dix positions. Le 1^{er} caractère désigne le millésime, le 2^e le type d'imprimé (4 ou 9) ; les huit autres caractères sont « DEBUTDAC » pour la première page du dossier d'adresse collective, « FINDACbb » pour sa dernière page ; et « FANEbbbb » pour la fiche d'adresse non enquêtée.

L'introduction du code à barres unique permet de gérer avec une grande sûreté l'exploitation des questionnaires collectés. Dès la lecture du code à barres au moment de la réception de l'imprimé à l'Insee, chaque imprimé peut être suivi à tous les stades de la lecture optique, de la saisie, des contrôles et de l'exploitation. Cette traçabilité augmente beaucoup la sécurité des traitements et enrichit les contrôles possibles.

Ainsi, un lien peut être établi entre le code à barres d'une feuille de logement et celui de chacun des bulletins individuels qu'elle contient⁴⁸. Ce lien permet de calculer, dès la réception par l'Insee des questionnaires provenant des communes, des indicateurs précieux sur la qualité de la collecte (par exemple, le nombre moyen de bulletins individuels par feuille de logement) et ainsi de minimiser les risques d'erreur ou de fraude.

C'est au sortir de ce travail d'enregistrement, et au vu de l'ensemble des informations qu'il détient sur le déroulement de la collecte, que l'Insee décide, indépendamment des contrôles de qualité aléatoires qu'il pratique, de soumettre certaines communes à des contrôles en bureau ou sur le terrain (voir le [§ C.2.3](#) ci-dessus).

C.4.2 Saisie des données par lecture optique

La phase de saisie des données (on dit aussi d'"acquisition" des données) permet le transfert sur support informatique des informations collectées sur les questionnaires-papier⁴⁹. Pour réaliser cette saisie, le choix a été fait de recourir à la "lecture optique". Cette technique de reconnaissance automatisée des caractères comporte le passage de chaque imprimé sous un scanner à haut débit. Elle distingue les différents types de variables présentes sur les imprimés : cases cochées, chiffres pré-casés, code à barres et libellés. La

⁴⁸ Au recensement de 1999, ce lien était fait par l'identifiant du logement : département-commune-îlot-immeuble-numéro de logement.

⁴⁹ Pour le moment, il n'y a pas en France de recensement par l'internet. Certains pays (Canada, Espagne, Suisse) expérimentent ce mode de collecte. L'une des difficultés les plus sérieuses semble d'assurer une parfaite confidentialité aux données transmises en ligne.

reconnaissance du code à barres (préimprimé) ne pose aucun problème si l'imprimé n'a pas été souillé ou froissé ; celle des croix ou des chiffres dans des cases nécessite dans un certain nombre de cas le retour à l'image de l'imprimé prise au moment de la numérisation. Les libellés font l'objet d'une reconnaissance plus laborieuse, compte tenu de la variété des écritures manuscrites. Par exemple, si la machine ne reconnaît pas et ne peut donc pas identifier le nom d'une commune, un opérateur appellera l'image de l'imprimé et saisira le nom qu'il lira, la machine déterminant alors sans difficulté le code-commune correspondant.

La lecture optique permet, de plus, de répondre facilement à deux demandes spécifiques :

- fournir une base d'images des adresses des logements enquêtés par les agents recenseurs. Cette base d'images, la seule reçue et conservée par l'Insee, permettra la localisation des logements à visiter lors des enquêtes auprès des ménages ;
- fournir les données nécessaires à la mise à jour de l'échantillon démographique permanent, panel d'individus géré par l'Insee et destiné à des études démographiques.

L'organisation de la prestation d'acquisition des données a été définie en ayant recours à deux prestataires obligatoirement différents, à travers deux marchés distincts. Le prestataire principal est chargé de la saisie des questionnaires et de la fourniture des fichiers de données et de la base d'images des adresses des logements. Le second prestataire est chargé de fournir à l'Insee les indicateurs de mesure de la qualité des prestations réalisées par le prestataire principal.

A l'issue de cette phase des opérations, qui se déroule de mi-mars à fin septembre, l'Insee détient un fichier de saisie brute et la base d'images des adresses des logements. Les prestataires détruisent toutes les données en leur possession.

C.4.3 Chiffrement automatique des libellés et traitement des échecs de codage automatisé

Les libellés doivent être traduits en un code de nomenclature pour pouvoir être exploités. Le choix a été fait de recourir le plus possible à un codage automatique en utilisant des logiciels existants :

- le logiciel SICORE (système informatisé de codage des réponses aux enquêtes) pour les libellés de pays et de nationalité, les libellés de commune de naissance, de lieu de travail, de résidence antérieure et d'étude, les libellés de profession actuelle pour les actifs et de profession antérieure pour les inactifs ;
- le logiciel de mise en concordance automatique de Sirene (système informatique du répertoire national des entreprises et des établissements) pour l'activité économique de l'établissement employeur.

Malheureusement, le codage automatique ne réussit pas toujours, faute de reconnaissance par la machine du libellé qui lui est soumis. Les échecs concernent surtout l'activité et la profession. Ils font l'objet, cas par cas, d'un travail de recherche dans les directions régionales de l'Insee à l'aide d'une application informatique appelée RECAP ("recherche et codage de l'activité et de la profession"). Cette application permet, soit de modifier ce libellé pour que le logiciel puisse réaliser le codage, soit de saisir directement le code correspondant de la nomenclature. Les fonctionnalités de ce poste de travail sont identiques à celles du poste équivalent du recensement de 1999.

C.4.4 Autres traitements

La collecte du recensement concernant à présent une fraction de la population, la non-réponse est relativement plus préjudiciable que lors d'un recensement exhaustif. Le redressement des non-réponses qui correspondent à des résidences principales non enquêtées est donc primordial. Le choix a été fait de réaliser ce redressement à l'aide de méthodes d'imputation par recherche du ménage ou de la personne ayant les caractéristiques a priori les plus proches, qui se trouve ainsi dupliqué (méthode du hot-deck).

Enfin, avant de pouvoir élaborer les résultats, il faut s'assurer de la cohérence de l'ensemble des variables concernant une même personne et de la cohérence des informations concernant les occupants d'un même logement. Les incohérences rencontrées sont détectées et corrigées.

Tous ces traitements sont menés de manière automatique et sont centralisés.

* *
*

A l'issue de ces différents traitements, les fichiers de données individuelles concernant les personnes et les logements (fichiers qui ne comportent ni nom ni adresse) sont entreposés pour servir à l'élaboration, d'une part, des dénombrements de population et, d'autre part, des statistiques sur la population et le parc de logements (voir [chapitre D](#)).

Comme le montre le planning joint en [annexe C.2](#), l'enchaînement des tâches est agencé de manière que l'exploitation des informations collectées lors d'une enquête de recensement soit achevée avant que l'enquête suivante ne démarre sur le terrain.

* *
*

L'[annexe C.3](#) donne une vue synoptique du partage des tâches entre les communes ou les EPCI et l'Insee.

C.5 L'intervention des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a donné une vive impulsion à l'intercommunalité, qu'il s'agisse de la création de structures intercommunales ou du renforcement de structures existantes. Cela ne pouvait manquer d'avoir des conséquences dans la rédaction des articles de loi qui ont fondé la rénovation du recensement de la population.

C.5.1 Typologie des EPCI

Parmi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), on distingue ceux qui ont une fiscalité propre et les autres.

C.5.1.1 Les EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre regroupent des communes en vue de réaliser un projet commun de développement sur un espace de solidarité. Une commune ne peut appartenir qu'à un seul EPCI à fiscalité propre. Cette forme intégrée d'intercommunalité se caractérise par le fait que l'EPCI perçoit des ressources indépendantes des contributions communales (qui résultent notamment de la combinaison des régimes de taux additionnel aux "quatre vieilles"⁵⁰, de taxe professionnelle unique et éventuellement de taxe professionnelle de zone).

Ces EPCI comprennent les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Les syndicats d'agglomération nouvelle constituent une catégorie particulière d'EPCI à fiscalité propre⁵¹.

- **La communauté de communes** regroupe plusieurs communes en principe d'un seul tenant et sans enclave. Aucune condition de population n'est exigée. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Elle est formée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. L'arrêté de création détermine son siège. Les communautés de communes appartiennent plutôt au monde rural.

- **La communauté d'agglomération** regroupe plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants⁵². Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée. L'arrêté de création détermine son siège.

- **La communauté urbaine** regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

La communauté urbaine est créée sans limitation de durée. L'arrêté de création détermine son siège.

C.5.1.2 Les EPCI sans fiscalité propre

Les EPCI sans fiscalité propre sont constitués par les **syndicats intercommunaux**.

Certains poursuivent un seul objet : ce sont les **syndicats intercommunaux à vocation unique (sivu)**.

Les autres sont les **syndicats intercommunaux à vocation multiple (sivom)**.

⁵⁰ Taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti et taxe professionnelle.

⁵¹ Au 1^{er} janvier 2005, il existait 2 525 groupements de communes à fiscalité propre regroupant plus de 32 300 communes et environ 51 millions d'habitants.

⁵² Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune qui, sans être le chef-lieu du département, est la commune la plus peuplée du département.

Ces EPCI ne s'appuient pas sur un projet de développement commun mais poursuivent la mise en œuvre de services d'utilité commune pour les adhérents. Certains syndicats fonctionnent à la carte et permettent ainsi à leurs membres de n'adhérer que pour une partie de leurs compétences.

Pour mémoire, les **syndicats mixtes** constituent une forme de coopération associant des communes et/ou des EPCI à d'autres personnes publiques. On distingue les syndicats mixtes ouverts et fermés :

- le *syndicat mixte fermé* comprend des communes et/ou des EPCI ;
- le *syndicat mixte ouvert* comprend en plus d'autres personnes publiques.

C.5.2 Compétences des EPCI

C.5.2.1 Généralités

Les établissements publics de coopération intercommunale reçoivent des compétences d'attribution transférées par les communes membres. On distingue *l'intercommunalité de service* représentée par les syndicats de communes et *l'intercommunalité de projet* qui constitue la forme la plus intégrée de l'intercommunalité, représentée par les EPCI à fiscalité propre.

Les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes constituent la forme la plus souple de la coopération intercommunale. Aucune compétence n'est obligatoire pour eux.

A l'inverse, les EPCI à fiscalité propre détiennent obligatoirement certaines compétences fixées par le législateur. Leurs compétences se répartissent entre celles qui sont obligatoires et celles qui sont optionnelles, choisies parmi des groupes de compétences dont un certain nombre doit être obligatoirement exercé par la structure intercommunale. Par ailleurs, les EPCI peuvent être investis de l'exercice de compétences supplémentaires traditionnellement dénommées compétences facultatives.

Les compétences des EPCI sont régies par le principe de spécialité et par celui d'exclusivité. En application du **principe de spécialité**, un EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de *spécialité fonctionnelle*) et à l'intérieur de son périmètre (principe de *spécialité territoriale*). En vertu de ce principe, un EPCI ne peut intervenir, ni opérationnellement ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées.

En application du **principe d'exclusivité**, les EPCI sont seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Les communes sont totalement dessaisies des compétences ainsi transférées et ne peuvent plus intervenir dans ces domaines. Elles ne peuvent pas davantage opérer un transfert de ces compétences au profit d'un autre EPCI.

Les communes membres d'un EPCI peuvent, à tout moment, transférer à ce dernier des compétences dont le transfert n'est prévu ni par la loi, ni par la décision institutive de l'EPCI. Ce transfert entraîne de plein droit la mise à disposition de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées et des droits et obligations rattachés à ces derniers.

Le transfert est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés. Le préfet a en la matière compétence liée : il ne peut faire obstacle à la volonté des communes.

L'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le composent, dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont donc

exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

C.5.2.2 Enquêtes de recensement

Dans le cas particulier du recensement, le législateur a prévu que les communes puissent donner compétence à l'EPCI auquel elles appartiennent pour préparer et réaliser les enquêtes de recensement (voir [article 156, § V](#), 2^e alinéa de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, annexe E.1).

Comme il est indiqué plus haut, le transfert de compétence est complet. Une fois transférée la compétence que lui donne la loi sur les enquêtes de recensement, une commune n'intervient plus du tout dans ces enquêtes. En particulier, les agents recenseurs sont nommés par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (ou le délégué de l'organe délibérant) et ne rendent de comptes qu'au responsable du recensement dans l'EPCI. Le seul interlocuteur de l'Insee, à partir de cette délégation, est l'établissement et non plus la commune.

Ce transfert de compétence a une autre conséquence quant à l'inéligibilité des agents recenseurs.

On sait qu'un agent recenseur est inéligible, quel que soit le nombre d'habitants de la commune ([article 156, § V](#), 3^e alinéa de la loi du 27 février 2002). Mais un arrêt du Conseil d'Etat indique qu'un EPCI et une commune-membre sont des personnes morales distinctes. Il en découle que l'inéligibilité dans une commune ne peut être causée par un emploi dans l'EPCI dont elle est membre. C'est ainsi qu'un élu peut être agent recenseur dans sa propre commune si la compétence en matière d'enquête de recensement a été transférée par cette même commune à un EPCI. Toutefois, cet élu serait inéligible à l'organe délibérant de l'EPCI.

D'une manière générale et sauf indication contraire explicite, tout ce qui est dit, dans le présent document, des obligations des communes et des maires en matière d'enquêtes de recensement vaut pour les EPCI, leur organe délibérant et leur président.

C.5.3 Etat des lieux en 2004

Lors de la première enquête de recensement en janvier et février 2004, quatre EPCI ont reçu compétence pour sa préparation et sa réalisation :

En **Bourgogne** : communauté de communes de la vallée de l'Ouche (9 communes). Les communes sont Ancey, Barbirey-sur-Ouche, Fleurey-sur-Ouche, Gissey-sur-Ouche, Lanteny, Malain, Sainte-Marie-sur-Ouche, Saint-Victor-sur-Ouche et Velars-sur-Ouche. Les quatre communes dont le nom est souligné ont été recensées en 2004.

En **Ile-de-France** : EPCI du Val de Bièvre (7 communes du Val-de-Marne). Les communes sont Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Hay-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif. Elles totalisent toutes une population supérieure à 10 000 habitants.

Dans les **Pays de la Loire** : communauté de communes d'Erdre-et-Gesvres, qui compte les 12 communes suivantes de Loire-Atlantique : Casson, Fay-de-Bretagne, Grandchamps-des-Fontaines, Héric, Nort-sur-Erdre, Notre-Dame-des-Landes, Petit-Mars, Saint-Mars-du-Désert, Sucé-sur-Erdre, Les Touches, Treillières, Vigneux-de-Bretagne.

Seule la commune de Saint-Mars-du-Désert a été concernée par l'enquête de recensement en 2004.

A **La Réunion** : communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS). Les communes concernées sont au nombre de cinq : Cilaos, L'Etang-Salé, Petite-Île, Saint-Louis, Saint-Pierre. Toutes ces communes ont au moins 10 000 habitants, à l'exception de Cilaos. Cilaos n'a pas été enquêtée en 2004.

C.5.4 Etat des lieux en 2005

L'enquête de recensement de 2005 a pris en compte trois nouveaux EPCI :

| Région | Département | Libellé de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) | Communes de l'EPCI concernées par l'enquête de recensement en 2005 |
|-------------------------|-----------------------|---|---|
| Midi-Pyrénées | 12 - Aveyron | Pays Saint-Serinois | Balaguier-sur-Rance Montfranc |
| Poitou-Charentes | 17- Charente-Maritime | Pays Savinois | Saint-Savinien Taillebourg |
| Rhône-Alpes | 01 - Ain | Bugey-Arène-Furans | Armix Pugieu |

C.6 La protection de la confidentialité des informations

Le respect de la confidentialité des informations concernant les personnes physiques, collectées lors des enquêtes de recensement, est une contrainte majeure pour les acteurs de la collecte et des traitements ultérieurs. La loi du 27 février 2002 rappelle les textes applicables sur ce point dans son [article 156, § II](#).

Il convient donc de préciser les fondements juridiques du secret qui doit entourer ces informations et d'examiner comment les règles de droit sont, concrètement, mises en œuvre.

C.6.1 Fondement juridique

C.6.1.1 La loi du 7 juin 1951

La source essentielle du droit appliqué par les acteurs de la collecte est, en la matière, la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

La loi de 1951 ne définit pas le secret statistique mais elle l'aborde indirectement dans deux articles :

- l'article 6, consacré aux données issues d'une collecte statistique (enquête de recensement ou autre enquête) ;
- l'article 7 bis (créé par la loi n° 86-1305 du 23 décembre 1986), relatif aux données administratives exploitées à des fins statistiques.

L'article 6 interdit au service dépositaire, pendant les cent années qui suivent la date de réalisation du recensement ou de l'enquête, la divulgation des « renseignements individuels figurant sur les questionnaires [...] et ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé ». Une exception est faite au bénéfice des personnes qui exercent leur droit d'accès, mais uniquement pour les informations à caractère personnel qui les concernent. Hormis ce cas, aucune information identifiable n'est communicable par le service qui la détient.

L'article 6 précise aussi que « les agents des services publics [...] sont astreints au secret professionnel sous les sanctions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal ».

L'article 7bis de la loi de 1951 concerne la transmission par les administrations à l'Insee ou aux services statistiques des ministères, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, d'informations individuelles initialement collectées à d'autres fins. Les informations ainsi transmises et permettant l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent ne peuvent faire l'objet d'aucune communication de la part du service bénéficiaire.

Les agents de l'Insee et ceux des services statistiques ministériels sont astreints, pour ces informations, au secret professionnel sous les sanctions prévues à l'[article 226-13](#) du code pénal.

Comme on le voit, les informations individuelles peuvent donc circuler en direction des statisticiens, uniquement pour la production de statistiques, mais les statisticiens ne peuvent en aucun cas les transmettre à quiconque (administrations, entreprises ou particuliers).

Dans le cas des enquêtes de recensement, seuls les agents de l'Insee sont concernés par les dispositions de l'article 7bis, au titre des fichiers administratifs que l'Insee est habilité à utiliser pour établir les chiffres de la population (cf. article [156, § VII](#) de la loi du 27 février 2002). Ainsi, les fichiers de la taxe d'habitation sont utilisés par l'Insee pour actualiser, dans l'intervalle de deux enquêtes de recensement exhaustives successives, les chiffres de la population des communes de moins de 10 000 habitants, mais en aucun cas les informations contenues dans les questionnaires du recensement ne sont transmises au fisc.

C.6.1.2 Les composantes de la notion de secret statistique

La notion de secret statistique a deux composantes :

- une composante de caractère personnel, à savoir que, dans l'exercice de sa profession, le statisticien public ou toute personne agréée par les pouvoirs publics pour intervenir dans le processus de collecte et de traitement des informations, est astreint au secret professionnel. Le secret statistique n'est ainsi qu'une déclinaison du secret professionnel. Il en est d'autres : le secret médical, le secret fiscal, etc. ;
- une composante de caractère collectif, à savoir que les services statistiques publics (l'Insee, les services statistiques des ministères, etc.) ont l'interdiction de diffuser des informations sous une forme qui permettrait l'identification d'une unité statistique (dans le cas du recensement, d'une personne physique).

Comme on le verra au § C.6.2, les dispositions prises pour assurer le respect du secret s'appliquent, dans la pratique :

- d'une part, aux données individuelles ;

- d'autre part, aux résultats diffusés sous forme de données agrégées ; on parle alors de « confidentialité statistique ».

C.6.1.3 Les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 modifiée

Les personnes habilitées par fonction à accéder à des informations individuelles doivent faire de ces informations un usage strictement conforme aux fins pour lesquelles elles ont été collectées. Ce principe de finalité, qui figure dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, fait l'objet d'un contrôle vigilant de la part de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ce principe est explicité avec une grande clarté par la directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, en date du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. C'est la transposition de cette directive en droit français qui est à l'origine de la loi du 6 août 2004. L'article 6 de la directive dispose que « les données à caractère personnel doivent être : [...] collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités ». Ces dispositions sont reprises par l'article 6 de la loi du 6 août 2004.

C'est ainsi que l'article [156, § II](#) de la loi du 27 février 2002 précise que "*Le recensement a pour objet :*

- 1° *Le dénombrement de la population de la France ;*
- 2° *La description des caractéristiques démographiques et sociales de la population ;*
- 3° *Le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.*"

Toute autre utilisation des données collectées serait illégale. Par exemple, photocopier les bulletins individuels ou saisir tout ou partie de l'information qu'ils contiennent pour constituer un fichier de la population serait en dehors des finalités du recensement et constituerait un délit réprimé par le code pénal.

C.6.2 Mise en œuvre concrète

L'application des règles de droit rappelées plus haut a conduit l'Insee à mettre en œuvre un certain nombre de dispositions pratiques :

1. Dans les processus de collecte ou de traitement, les informations concernant les personnes recensées ne doivent être accessibles qu'aux agents ayant à intervenir dans ces processus. Autrement dit, les agents du service qui a la responsabilité de l'enquête de recensement ou ceux qui assurent l'exploitation statistique des questionnaires ont accès aux données individuelles collectées, mais il s'agit des seuls agents dont les fonctions justifient cet accès.

Concrètement, même si tous les statisticiens publics connaissent et respectent les règles du secret et de la confidentialité, il est de bonne politique d'édicter des règles qui font, par exemple, qu'un agent de l'Insee chargé de gérer le fichier électoral n'a pas, dans l'exercice de cette fonction, à accéder aux questionnaires du recensement de la population.

On verra plus loin (chapitre E, [§ E.3.2.1](#)) que la même règle s'applique au sein des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale chargés de

préparer et de réaliser une enquête de recensement. Elle s'impose aussi aux entreprises auxquelles l'Insee confie des travaux à façon.

2. Le service habilité à traiter les informations individuelles est désigné par un acte juridique (loi, décret, arrêté) qui prescrit l'opération ou le traitement des données collectées. Dans le cas du recensement de la population, de nombreux textes ont été pris, qui font l'objet d'un examen détaillé au [chapitre E](#).

Par exemple, les agents que le maire nomme (par arrêté) pour procéder à l'enquête de recensement sont soumis – comme les statisticiens publics – aux dispositions de la loi de 1951. L'[article 32](#) du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population est très explicite sur ce point : « Toutes les personnes concourant aux enquêtes de recensement et aux enquêtes associées au sens de l'article 37 sont tenues au secret professionnel dans les conditions et sous les sanctions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. ».

Les agents désignés ou recrutés par le maire reçoivent une formation qui traite, notamment, de leurs obligations quant au respect de la confidentialité des informations individuelles qu'ils ont à connaître dans l'exercice de leurs fonctions. Bien entendu, chaque agent ne doit pouvoir prendre connaissance que de ce qui relève de sa responsabilité propre. Un agent recenseur n'a pas à prendre connaissance des questionnaires collectés par un autre agent recenseur. S'il y a plusieurs contrôleurs municipaux dans une même commune, chacun ne peut vérifier les imprimés collectés que pour sa zone de compétence.

3. Les données individuelles doivent être physiquement protégées, qu'elles soient sur support papier ou sur support informatique.

En particulier, les questionnaires remplis par les personnes recensées – qui sont des documents nominatifs – doivent être conservés en lieu sûr par les agents recenseurs et remis au plus tôt à la commune. Celle-ci les conservera dans des meubles et locaux fermant à clé jusqu'à leur livraison à la direction régionale compétente de l'Insee, qui appliquera les mêmes règles. L'accès à ces meubles et locaux ne doit être autorisé qu'aux personnes habilitées.

Tous les transports des questionnaires (entre la commune et l'Insee, entre l'Insee et l'entreprise prestataire de services à laquelle il confie leur lecture automatisée) se font dans le cadre de cahiers des charges comportant des clauses spécifiques relatives à la sécurité. Bien entendu, l'ensemble des supports informatiques sur lesquels les informations individuelles sont conservées font, eux aussi, l'objet de nombreuses mesures de sécurité. Il convient de noter qu'il s'agit, cette fois, d'informations anonymes (puisque les noms, prénoms et adresses ne sont pas saisis) mais indirectement nominatives (puisque chaque enregistrement est accompagné d'identifiants numériques qui permettraient – si besoin était – de retrouver le questionnaire).

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est informée de l'ensemble de ces dispositions et exerce des contrôles sur place.

4. Au terme des opérations de collecte et de traitement des données, l'exigence de protection de la confidentialité des informations individuelles subsiste. Certes, les statistiques produites sont anonymes mais, à un certain degré de finesse, le secret pourrait être involontairement levé si des statistiques trop détaillées étaient diffusées et permettaient à un utilisateur de retrouver grâce à elles des informations concernant une ou des personnes qu'il parviendrait à identifier. Par exemple, il ne serait pas admissible de dévoiler, par ce biais, qu'une personne résidait dans une communauté au moment de l'enquête de recensement. La CNIL s'intéresse à un double titre aux processus de diffusion des résultats du recensement (et, plus généralement, des enquêtes statistiques concernant les personnes physiques) :

- d'une part, elle veille à ce que les résultats diffusés ne permettent aucune identification d'une personne physique ;
- d'autre part, elle s'attache à ce que les résultats portent sur des ensembles numériques suffisamment importants pour éviter des caractérisations collectives (« profils de groupe ») qui pourraient être attribuées à chacune des personnes de cet ensemble.

ANNEXE C 1

Le dispositif de communication

En janvier et février de chaque année, un certain nombre de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doivent procéder à l'enquête de recensement, ainsi que le prévoit le titre V de la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité.

Dans ce cadre, une campagne de communication a été conçue avec l'aide d'une agence de communication spécialisée dans le domaine institutionnel et du Service d'information du gouvernement, mise en place par l'Insee aux niveaux national et régional et relayée par les communes ou les EPCI au niveau local.

1 - Conception d'ensemble de la campagne de communication

La communication autour du nouveau mode de recensement vise à faire partager la prise de conscience que, quand tout s'accélère, on ne peut prendre de décisions importantes sans mesurer régulièrement ce qui change. Son enjeu central est d'inciter chaque année les personnes recensées à remplir les questionnaires et de mobiliser les communes chargées de la collecte, tout en tenant compte de l'état d'esprit du public.

La nouvelle méthode et certains éléments de contexte devaient être pris en compte dans la conception du plan de communication :

- le recensement de la population produit des effets pour tout le monde mais seule une fraction de la population (14%) est interrogée lors d'une enquête de recensement ;
- les sondages d'opinion inspirent une certaine réserve quant à leur précision ; il faut veiller à ce que l'enquête de recensement, qui porte sur des faits et non sur des opinions, ne soit pas assimilée à un sondage courant, ce qui ferait douter de sa fiabilité et donc de son utilité ;
- on constate une certaine désaffection des Français à l'égard des manifestations traditionnelles du civisme et un rejet de ce qui leur apparaît comme des injonctions technocratiques ;
- le budget disponible est modeste au regard des objectifs à atteindre.

C'est pourquoi deux approches ont été écartées :

- celle qui aurait centré la communication sur les nouvelles modalités du recensement, parce que, dans une société qui évolue rapidement, ces modalités ne sont qu'une conséquence de l'utilité du recensement ;
- celle qui aurait adopté un registre d'injonction ou d'appel au civisme, parce que les Français sont de moins en moins prêts à suivre des mots d'ordre. Quand ils font acte de civisme, ils ont besoin d'en comprendre les enjeux, de percevoir l'intérêt collectif comme leur intérêt personnel.

Afin de mobiliser les personnes, il fallait non seulement faire percevoir l'intérêt collectif mais également l'intérêt personnel que chacun peut tirer du recensement. Pour que le public se mobilise, il doit d'abord adhérer aux enjeux du nouveau mode de recensement. La

campagne s'est donc attachée à faire connaître le « bénéfice citoyen » du recensement.

Le thème du « bénéfice citoyen » a été utilisé de façon transverse à l'ensemble des éléments de communication : édition, relations-presse et publicité. Il s'agissait de démontrer l'utilité du recensement en expliquant que le recensement n'est pas qu'un simple inventaire de la population et que ses applications pratiques concernent le quotidien de chacun.

Cette démarche permettait de montrer que la nouvelle méthode n'était pas le fruit d'une décision technocratique mais la conséquence d'une volonté de rendre un meilleur service au public : PARCE QUE TOUT CHANGE PLUS VITE, IL FAUT MESURER PLUS SOUVENT LA POPULATION VIVANT EN FRANCE POUR MIEUX S'ADAPTER À SES BESOINS.

La stratégie retenue s'est articulée autour de six choix :

- **Centrer le discours sur l'utilité du recensement**, en mettant l'accent sur les bénéfices escomptés pour chacun. Mieux connaître la population a une incidence sur la qualité de vie quotidienne. Routes, crèches, écoles, logements, hôpitaux, etc., les équipements que nous utilisons chaque jour ne peuvent être planifiés et adaptés à nos besoins sans mesures fréquentes de la population.

Ce choix permettait de passer de la perception d'une mesure centralisée à celle de l'utilité personnelle. Le discours d'utilité est concret, pragmatique et par conséquent moins contestable. Il correspond à l'évolution de l'état d'esprit de la société, ce qui le rend plus apte à mobiliser le public.

- **Mettre en avant la nouvelle fréquence de recensement**, même si tout le monde n'est pas recensé chaque année

Le nouveau rythme, annuel, est le signe même de l'utilité du recensement. Le rappeler, même aux personnes qui ne sont pas recensées, est aussi un bon moyen de faire du recensement annuel une pratique régulière bien intégrée par l'ensemble de la population.

- **Optimiser les moyens en privilégiant l'impact créatif**

Les moyens disponibles (3,5 millions d'euros au total pour les trois premières années) imposaient d'éviter une pression-média excessive afin de pouvoir communiquer dans la durée. D'où le choix de sortir des registres convenus et de s'appuyer sur des images fortes pour impliquer le public et avoir de l'impact, tout en intégrant l'ensemble des facettes du dispositif de communication : le caractère officiel de la campagne, la mobilisation des communes, l'information, la gestion de l'opinion et les actions sur le terrain.

- **Expliquer clairement les modalités du nouveau recensement** auprès des publics les plus concernés, auprès des relais d'opinion et sur le terrain. Un travail de pédagogie était nécessaire, en particulier sur les modalités d'échantillonnage. Des infographies didactiques ont donc été mises à la disposition de la presse et des communes.

- **Associer les communes à la campagne de communication** en leur envoyant des kits de communication leur permettant de déployer commodément leurs actions et prises de parole locales.

- **Adapter la signalétique** de manière à familiariser le public avec l'opération et entretenir son intérêt. La signalétique évoque par conséquent la fréquence annuelle du recensement tout en faisant le lien entre les campagnes de collecte successives.

2- La démarche créative adoptée

La démarche créative s'est appuyée sur trois éléments :

- **Un concept de communication** traduit par la signature suivante : *Le recensement devient annuel pour mieux tenir compte de chacun de nous*

Cette signature de campagne valorise l'utilité du recensement et de sa fréquence, met en avant le bénéfice personnel qu'on en tire et permet de capitaliser sur les thèmes de campagne des précédents recensements :

1990 : Tout le monde compte

1999 : Comptez sur moi

A partir de 2004, le recensement tient mieux compte de moi.

- **Une déclinaison annuelle du logo**



Cette signalétique évoque la fréquence annuelle du recensement, avec une couleur propre à chaque année, pour que le public puisse assimiler plus facilement la nouvelle pratique et pour mieux faire le lien d'une année à l'autre.

- **Un film de sensibilisation : « La prairie »**

Il fallait une idée innovante pour un recensement innovant. Le choix s'est porté sur un film utilisant la métaphore avec la vie des petits animaux de la prairie. Très soigné au niveau des images, le film illustre l'utilité du recensement en s'adressant à toutes les catégories de personnes vivant en France, tout en cherchant à susciter la sympathie et l'adhésion au recensement.

En 2004, la campagne a utilisé une version de 30" et une version de 10". En 2005, seule une version de 20" a été utilisée.

3 - Modalités de la campagne de communication

Compte tenu de la complexité des messages à délivrer, l'agence de communication qui est intervenue pour les campagnes 2004 à 2006 a proposé un plan intégrant l'ensemble des problématiques de communication (mobilisation des communes, information du public, gestion de l'opinion, actions sur le terrain). En voici les composantes :

3-1 La campagne de communication nationale

La campagne nationale comporte :

- la diffusion sur les chaînes généralistes (quatre chaînes hertziennes et les principales chaînes des DOM), avant et pendant la collecte, du film de sensibilisation qui, par son décalage, permet de sensibiliser et d'informer l'ensemble de la population, recensée ou pas, quant à l'imminence de la collecte et à son utilité sans pour autant susciter l'inquiétude ou réveiller certaines angoisses sociales ;
- une action auprès de la presse généraliste – notamment par la tenue d'une conférence de presse accompagnée de la diffusion d'un dossier de presse détaillé – à

l'occasion du lancement de l'enquête de recensement. Dès la campagne 2005, cette action a comporté deux volets : d'une part, l'annonce du lancement de la nouvelle enquête de recensement et, d'autre part, la présentation des résultats statistiques élaborés à partir de l'enquête de recensement précédente. Cette manifestation touche la presse nationale grand public, écrite, radiophonique et audiovisuelle, qu'il s'agisse des quotidiens, des hebdomadaires ou des magazines ; elle vise aussi la presse professionnelle des maires et des municipalités ;

- la mise à jour du site internet www.insee.fr, rubrique "Le recensement de la population", qui propose deux accès, l'un au "grand public" et l'autre aux communes, adaptés aux besoins spécifiques d'information de chacun.

Par ailleurs, des actions sont conduites auprès d'associations en relation avec des publics dits spécifiques (personnes maîtrisant mal le français, personnes âgées, etc.) : des associations, désignées pour la plupart par le ministère des affaires sociales, reçoivent un courrier les informant de la mise en œuvre des enquêtes de recensement et les invitant à servir de relais pour la compréhension de l'opération dans leur sphère d'influence. Les associations en contact avec des personnes ayant une déficience visuelle reçoivent des notices d'information en braille.

3-2 La campagne de communication régionale

Au niveau régional, la campagne de communication comporte :

- une conférence de presse organisée par chaque direction régionale de l'Insee à l'occasion du lancement de l'enquête de recensement ; cette manifestation touche la presse quotidienne régionale ; elle est conçue sur le modèle de la conférence de presse nationale ;
- l'envoi aux radios régionales et locales de cédéroms audio comportant plusieurs chroniques, dont certaines en langues étrangères, prêtes à être diffusées avant et pendant la collecte. Les radios utilisent ce matériau comme elles l'entendent¹²⁶.

3-3 La campagne de communication locale

Avec la nouvelle méthode de recensement, une partie de la population est recensée une année donnée. Une communication de proximité coordonnée avec les campagnes nationale et régionale est donc nécessaire. Pour lui donner une bonne ampleur, un certain nombre d'outils sont adressés aux communes concernées, qui reçoivent :

- un modèle de publi-communiqué qu'elles peuvent insérer dans leurs propres supports de communication ;
- des affiches au format 40x60 et leur déclinaison au format A4, qui reprennent la signature et l'aspect visuel la campagne télévisuelle ;
- si elles en ont exprimé le désir, des affiches au format 120 x 174 présentant les mêmes caractéristiques ;
- des dépliants de présentation de l'opération de recensement.

Enfin, les communes de 1 000 habitants ou plus reçoivent un cédérom afin de leur permettre de démultiplier ces différents supports si elles le souhaitent. Les communes de moins de 1 000 habitants peuvent faire la demande de ce cédérom à la direction régionale de l'Insee.

Le cédérom comprend :

- un fichier « lisez-moi » expliquant l'utilité de chaque document figurant sur le cédérom ;
- les affiches et le dépliant ;

¹²⁶ On verra au [§ 4.2](#) que cette utilisation a été dense en 2004.

- une notice d'information, en français et en langues étrangères (allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, italien, japonais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, russe, serbo-croate et turc) ;
- des notices pour les gérants d'hôtels et les gardiens d'immeubles ;
- les dossier et communiqué de presse rédigés à l'occasion du lancement de l'enquête de recensement ;
- une proposition de lettre destinée aux habitants ;
- une proposition de lettre aux associations ;
- des publi-communiqués et communiqués de presse qui peuvent être insérés dans le bulletin municipal de la commune ;
- le logo de l'opération de recensement et le logo de l'enquête de recensement afin que la commune puisse les reproduire si elle le souhaite ;
- des infographies de caractère pédagogique.

Il revient aux communes de développer les modes de communication qu'elles jugent les plus efficaces à leur niveau. Les directions régionales de l'Insee peuvent, dans la limite de leurs moyens, apporter leur appui pour certaines actions de communication, comme par exemple les relations avec la presse.

4 - Bilan critique de la première campagne de communication (2004)

Les principaux enseignements de la campagne de communication 2003-2004, qui ont été mis à profit pour améliorer le dispositif des campagnes suivantes, sont retracés ci-dessous.

4-1 La campagne télévisée

Un post-test confié à l'entreprise Louis Harris a débouché sur un rapport dont les principales conclusions étaient :

- une campagne bien perçue du grand public, et efficace ;
- une couverture médiatique qui dope la mémorisation spontanée, un quart des personnes ayant vu un des éléments de la campagne ;
- des intentions clairement perçues ;
- une campagne appréciée par plus de la moitié des personnes se souvenant de la campagne ;
- un caractère incitatif bien perçu malgré un sentiment d'implication plus faible que par le passé.

Du point de vue du service d'information du gouvernement, le niveau de performances atteint était satisfaisant, compte tenu du budget imparti, puisque 82% des personnes âgées de 15 à 59 ans avaient vu le message au moins une fois et 5,1 fois en moyenne. Il avait noté, par ailleurs, que la dernière semaine de diffusion n'avait permis d'améliorer que très faiblement l'efficacité de la campagne et que l'essentiel de la couverture (70%) avait été généré par le format 30".

4-2 Le cédérom dossier de presse radiophonique

Ce cédérom a été envoyé à une sélection de 700 radios locales (sur les 1 350 autorisées) réparties sur l'ensemble du territoire. Son objectif était double :

- expliquer le recensement avant la collecte en développant un discours informatif concret ;
- lever les freins, dédramatiser pour rassurer les personnes recensées et faciliter la collecte.

Le cédérom était composé comme suit :

- 1 conférence de presse (module libre de remontage) ;

- 2 bandes-annonces (spots de 20 secondes) ;
- 3 chroniques diffusables entre le 8 et le 15 janvier 2004 (la collecte commençait le 15) ;
- 13 chroniques pour la métropole ;
- 8 chroniques pour les DOM ;
- 11 chroniques pour les populations étrangères.

La période de diffusion s'est étalée du 8 janvier au 20 février 2004. Au total, 685 fréquences, représentant 374 radios locales, ont participé à la diffusion des messages :

- 497 fréquences "en diffusion" de tout ou partie des modules proposés ;
- 188 fréquences "en information" ; elles ont réalisé plusieurs reportages radio à partir des modules.

En termes d'efficacité économique, le coût par passage a été de 1,81€, toutes radios confondues (la moyenne par campagne était de 3,48 € en 2003) et 5,32 €, ramené aux seules radios commerciales (12,67 € en moyenne en 2003). Ce résultat reste bien en dessous du coût d'un achat d'espace classique (30 € brut en moyenne pour 30 secondes).

Alors qu'en général les radios associatives participent beaucoup plus que les radios commerciales (en moyenne 268 fréquences contre 136 fréquences commerciales, qui seules permettent une bonne couverture du territoire), l'équilibre a été quasi parfait, avec un taux de participation des radios commerciales près de 2,5 fois supérieur aux moyennes observées.

Le sujet du recensement a donc été très mobilisateur et a été accueilli de manière très positive par les radios. La performance de ce support de communication met en avant un bon rapport qualité/prix.

4-3 Les outils de la campagne de proximité

La communication de proximité est la clé de voûte de la campagne de communication. Il importait que chacun sache s'il était concerné ou non par l'enquête de recensement en 2004. Sur ce point précis, les communes étaient les mieux à même de communiquer auprès de leurs administrés. Pour ce faire, des supports de communication avaient été mis, on l'a vu, à leur disposition par l'Insee. Mais quelle en avait été l'efficacité ?

Pour le savoir, une enquête a été réalisée au printemps 2004 auprès des superviseurs pour un échantillon de 570 communes réparties de la manière suivante :

| | Nombre de communes enquêtées en 2004 | Nombre de communes dans l'échantillon |
|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Classe 1 : moins de 1 000 habitants | 5 607 | 123 |
| Classe 2 : de 1 000 à 9 999 habitants | 1547 | 150 |
| Classe 3 : de 10 000 à 19 999 habitants | 473 | 113 |
| Classe 4 : de 20 000 à 49 999 habitants | 334 | 111 |
| Classe 5 : 50 000 habitants ou plus | 132 | 73 |

Les principaux résultats de l'enquête sont exposés ci-dessous :

La presse municipale

La majorité des communes ont utilisé la presse municipale pour informer la population de la réalisation de l'enquête de recensement dans la commune. Cette information a le plus souvent pris la forme d'articles spécifiquement rédigés. Les publi-communiqués proposés par l'Insee ont été utilisés par 20% des communes de 1 000 habitants ou plus et par 13% des communes de moins de 1 000 habitants, soit dans les bulletins municipaux, soit sur internet.

Compte tenu de la périodicité de diffusion des bulletins municipaux, l'envoi des publi-communiqués dès la fin du mois d'août devrait permettre qu'ils soient plus souvent intégrés dans ces bulletins lors des campagnes à venir.

Les affiches

Les communes de plus de 1 000 habitants ont très largement utilisé les affiches mises à leur disposition par l'Insee (plus de 85%). Toutefois il apparaît que pour les communes de 20 000 habitants ou plus le nombre d'affiches attribuées aurait été insuffisant. Pour cette première année, peu de communes ont créé ou personnalisé leurs affiches. Le cédérom contenant les fichiers qui leur auraient permis de les personnaliser est arrivé trop tardivement pour qu'elles puissent le faire.

Par contre, un quart des communes de moins de 1 000 habitants ne se sont pas servi des affiches au format 40X60.

Il ressort également de l'enquête que les affiches au format 120X174 ont été moins apposées qu'on ne l'espérait. Deux raisons à cela : d'une part, compte tenu du trop faible nombre d'affiches éditées par rapport aux besoins exprimés par les communes, les directions régionales ont dû opérer des choix et les communes de plus petite taille n'en ont pas été destinataires, d'autre part certaines communes ayant été averties trop tard n'ont pas pu réserver les espaces nécessaires à leur affichage.

Les dépliants

Plus de 80% des communes de plus de 1 000 habitants se sont servi du dépliant comme support de communication. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'usage en a été moindre.

Les dépliants ont le plus souvent été mis à disposition dans des lieux publics et en particulier dans les mairies, ou dans certains cas distribués par les agents recenseurs au moment de la collecte.

La lettre aux habitants (qui annonce aux personnes qu'elles vont être recensées)

Plus la taille de la commune est importante, moins la lettre aux habitants mise à disposition par l'Insee a été utilisée, les maires souhaitant personnaliser ce courrier.

| | Proportion de communes ayant utilisé la Lettre aux habitants |
|---|--|
| Classe 1 : moins de 1 000 habitants | 79 % |
| Classe 2 : de 1 000 à 9 999 habitants | 80 % |
| Classe 3 : de 10 000 à 19 999 habitants | 68 % |
| Classe 4 : de 20 000 à 49 999 habitants | 68 % |
| Classe 5 : 50 000 habitants ou plus | 44 % |

Les notices d'information

La notice en français a été diffusée par la quasi-totalité des communes.

Les notices destinées aux gardiens d'immeubles et aux gérants d'établissement hôtelier ont été diffusées dans peu de communes ; cela tient pour partie à ce que leur usage était sans objet dans certaines communes.

Enfin, plus la taille de la commune est grande et plus les notices explicatives en langue étrangère ont servi. Il est apparu toutefois que des langues étrangères supplémentaires étaient souhaitées.

Les relations avec la presse

L'Insee n'avait pas mis à disposition de communiqué de presse type. On observe que moins de 20% des communes de moins de 1 000 habitants ont communiqué avec la presse et que les relations vont s'intensifiant avec l'augmentation de la taille des communes.

Ainsi que les revues de presse l'avaient déjà montré, la rédaction d'un article spécifique sur le recensement a pu être, dans un certain nombre de cas, accompagnée de la photo des agents recenseurs.

L'accueil téléphonique

Plus la taille de la commune est grande et plus fréquente est la mise en place d'un accueil téléphonique pour répondre aux questions de la population (plus de 80% des communes de 20 000 habitants ou plus).

Bien entendu, les enseignements de cette enquête ont été mis à profit lors des campagnes de communication suivantes.

4-4 Conclusions d'ensemble et orientations retenues pour 2005

Au terme de la campagne de communication ayant accompagné la première enquête de recensement (janvier-février 2004), on pouvait dresser le bilan d'ensemble suivant :

Les points forts du dispositif

- ⇒ la forte cohérence des messages délivrés par les différents canaux et de leur univers graphique avait permis une synergie des moyens ;
- ⇒ le dispositif avait réussi à créer un climat favorable autour de la première collecte du nouveau recensement ;
- ⇒ l'événement avait suscité une forte mobilisation de la presse :
 - nombreuses retombées de presse ;
 - importante présence lors des conférences de presse ;
 - forte utilisation du cédérom audio ;
- ⇒ la pédagogie sur la nouvelle méthode pouvait être considérée comme une réussite ;
- ⇒ la campagne de communication avait été marquée par une bonne synergie publicité/édition/relations presse ;
- ⇒ les contraintes budgétaires avaient été respectées.

Les points faibles du dispositif

- ⇒ un retard dans la diffusion aux communes des outils de communication de proximité, imputable pour partie à la chaîne de décision, pour partie au routeur, s'était produit ;
- ⇒ la campagne TV avait eu un impact assez faible (mémorisation 11%) imputable à la fois à la difficulté du format 10" de restituer le message et de créer de l'agrément et à la faiblesse de l'investissement média, à la limite inférieure des standards recommandés par les professionnels ;
- ⇒ le cahier des charges en réalisation et en montage visait le consensus et empêchait l'utilisation de visuels forts susceptibles d'augmenter l'impact et l'adhésion.

Les orientations retenues pour 2005 et les résultats obtenus

A la lumière de l'expérience de 2004, les orientations suivantes ont été retenues pour la campagne 2005 :

- création d'un spot TV unique de 20" capable de délivrer l'ensemble des messages et de créer l'adhésion (le relais entre le 30 " et le 10" se faisait difficilement, le 10" étant trop court pour développer un message clair et la mécanique créative n'agissant pas en rémanence du 30"). Ce message unique en 20" est soumis à la double contrainte d'efficacité et d'économie de moyens ;
- période de diffusion du spot plus concentrée afin d'éviter un effet de dilution du message ;
- renfort du dispositif de communication de proximité (édition, affiches et affichettes) par mise à disposition des outils plus tôt avant la collecte, augmentation des quantités d'imprimés afin de mieux répondre à la demande, amélioration du suivi du routage ;
- systématisation de l'affichage « abribus » ;
- augmentation des quantités d'affiches disponibles dans les directions régionales de l'Insee afin de satisfaire la demande des communes ;
- recherche d'alternatives médias : affichage et presse notamment ;
- enrichissement du cédérom audio diffusé en début de collecte par intégration de témoignages (responsables Insee, agents recenseurs, utilisateurs d'informations tirées du recensement), création d'un deuxième cédérom (constitué de bandes-annonces spécifiques au déroulement de la collecte et à la méthode, destiné à soutenir et relancer la collecte) et développement d'un partenariat entre les directions régionales de l'Insee et les radios locales ;
- communication sur les premiers résultats du recensement au travers des relations de presse afin de renouveler l'intérêt du public et de justifier l'utilité d'un recensement annuel.

Au moment où ces lignes sont écrites (avril 2005), l'évaluation des différentes composantes de la campagne de communication de 2005 n'est pas achevée, mais il est néanmoins possible d'indiquer ce qui suit :

I - Bilan de la campagne télévisuelle

70 % des personnes âgées de 15 à 59 ans, soit 34 millions d'individus, ont vu en moyenne plus de trois fois le spot TV au cours des 16 jours de campagne. Le résultat est inférieur à celui atteint en 2004 mais le budget d'achat d'espace 2005 était en baisse de 44% par rapport à celui de l'année précédente. L'impact semble avoir été satisfaisant grâce à la combinaison de plusieurs paramètres :

- un format de spot ramené à 20" et une durée de campagne réduite à 16 jours, ce qui a permis d'optimiser le budget disponible ;
- une construction du plan média qui a privilégié la visibilité du spot les premiers jours de sa diffusion et recherché les écrans moins coûteux pour favoriser la répétition du film ;
- un contexte télévisuel favorable : faible encombrement publicitaire pendant la période, consommation du média TV en hausse de 4%, baisse du coût du contact de 1,6 % sur la cible concernée (les 15-59 ans).

II - Bilan des retombées de presse

La diffusion à quelques jours d'intervalle de deux cédéroms audio à 700 radios locales pour le premier et 600 pour le second a généré un total de 34 216 passages à l'antenne (soit une augmentation de 68% par rapport à 2004) pour un total de 412 heures (+ 55% par rapport à 2004). L'efficacité de ce média se trouve donc confirmée.

Il a été dénombré 809 retombées dans la presse écrite (258 pour les médias nationaux, 548 pour les médias régionaux et 3 en presse étrangère), dont très peu à tonalité négative. 69% des articles sont consacrés à l'enquête de recensement de 2005 alors que la presse audiovisuelle centre 51% de ses sujets sur les résultats issus de la collecte de 2004.

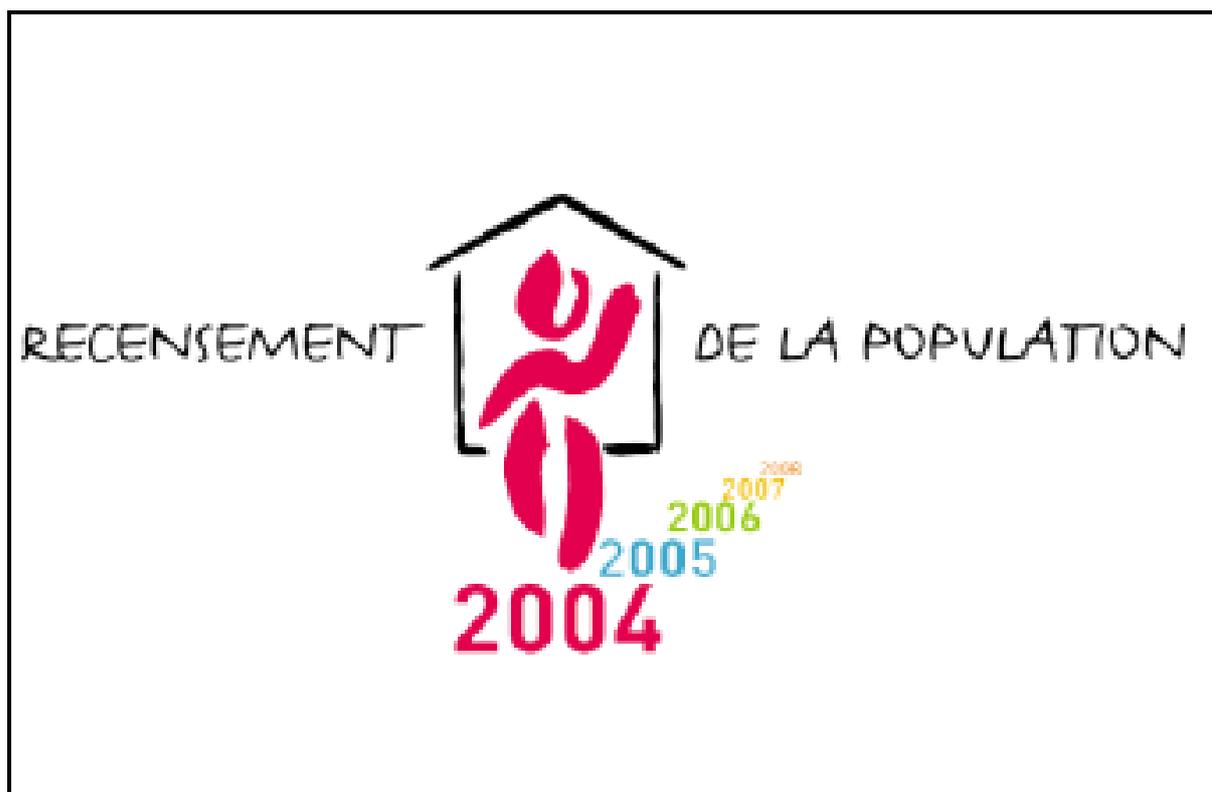
III- Post-test auprès d'un échantillon de la population

La campagne de 2005 a été plus remarquée que celle de 2004 : 38 % des Français ont été en contact avec tout ou partie de la campagne (25% en 2004) et les gains concernent tous les médias. La reprise des éléments de communication de 2004 a donc permis de capitaliser en termes d'impact.

Malgré cette meilleure visibilité d'ensemble de la campagne et de chacun de ses éléments, les Français semblent avoir été moins nombreux à y avoir prêté une véritable attention. Le nombre de ceux qui l'ont présente à l'esprit au moment où ils sont interrogés (51%) recule de 5 points par rapport à 2004.

Les objectifs dédiés au média TV ont été atteints : informer sur la tenue du recensement, créer un climat favorable au bon déroulement de l'enquête. Il ressort de l'analyse de l'ensemble des indicateurs que la campagne TV apporte un soutien aux autres sources d'information et contribue ainsi au bon déroulement de l'opération.

Cependant, des déficits d'information persistent sur des points essentiels du recensement et de ses modalités. Par exemple, 31% des personnes ignorent ou nient son caractère obligatoire, 28% sa confidentialité et 27% pensent que tout le monde est concerné chaque année. Ce sont là autant de pistes de réflexion pour les campagnes de communication ultérieures.



ANNEXE C 3 Tableau synoptique du partage des tâches entre les communes et l'Insee

**La commune prépare et réalise
l'enquête de recensement**

**Ce que la commune et
l'Insee font ensemble**

**L'Insee organise et contrôle
la collecte des informations**

| Les répertoires | | |
|---|--|---|
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ expertise le répertoire des immeubles localisés (RIL) et fait part de ses remarques à l'Insee (communes de 10 000 habitants ou plus) ▫ examine le répertoire des communautés et fait part de ses remarques à l'Insee | La commune et l'Insee contribuent à la qualité <ul style="list-style-type: none"> ▫ de la base de sondage (communes de 10 000 habitants ou plus) ▫ du répertoire des communautés | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ initialise le répertoire des immeubles localisés (RIL), puis l'actualise avec des données transmises par la communes et des données administratives (communes de 10 000 habitants ou plus) ▫ initialise le répertoire des communautés, puis l'actualise |
| Les aspects matériels de la collecte | | |
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ inscrit la dotation forfaitaire dans le budget de l'année de collecte ▫ prévoit un local ou un meuble sécurisé pour entreposer les questionnaires remplis ▫ définit le secteur de chaque agent recenseur (communes de moins de 10 000 habitants) ▫ répartit les adresses à recenser entre les agents recenseurs (communes de 10 000 habitants ou plus) ▫ prépare le matériel de collecte | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ mobilisent les moyens matériels nécessaires à la collecte | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ fait verser la dotation forfaitaire de recensement ▫ fournit les questionnaires et autres supports ▫ fournit la liste des adresses à enquêter (communes de 10 000 habitants ou plus) |
| Les moyens humains | | |
| Le maire nomme par arrêté municipal l'ensemble des personnes concourant à l'enquête : <ul style="list-style-type: none"> ▫ un responsable parmi les fonctionnaires territoriaux ▫ éventuellement des adjoints à ce responsable et des personnels de bureau ▫ les agents recenseurs | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ organisent une collaboration harmonieuse entre les acteurs | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ désigne le superviseur, qui est l'interlocuteur de la commune ▫ constitue une équipe pour le recensement ▫ désigne les enquêteurs des communautés et les enquêteurs chargés des enquêtes de contrôle |
| La formation | | |
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ forme les agents recenseurs sur les aspects organisationnels et assure l'organisation des sessions de formation | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ co-animent la formation des agents recenseurs | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ forme les responsables communaux et participe à la formation des agents recenseurs sur les aspects techniques et juridiques |
| La communication | | |
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ organise une campagne de communication locale à destination des habitants (affiches, panneaux municipaux, bulletin municipal, presse locale, sites internet, lettres aux habitants, etc.) | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ coordonnent leurs actions de communication | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ met en œuvre une campagne nationale d'information et de communication ▫ définit un logo, une charte graphique et un contenu de messages à respecter ▫ met à la disposition des communes des supports pour la communication locale |
| La collecte | | |
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ effectue la tournée de reconnaissance ▫ réalise l'enquête de recensement par dépôt-retrait des questionnaires ▫ assure l'encadrement direct et le suivi des agents recenseurs ▫ veille au respect des dates de début et de fin de collecte ▫ retourne à l'Insee, à la fin de la collecte, les questionnaires remplis | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ suivent conjointement le déroulement de la collecte, au moyen d'indicateurs ▫ veillent au respect de la confidentialité des données | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ explicite les procédures de collecte ▫ assure le soutien technique du personnel communal ▫ recense les personnes résidant dans les communautés ▫ contrôle le bon déroulement de la collecte ▫ réceptionne les questionnaires remplis, transmis par la commune |
| Le contrôle de la collecte | | |
| La commune <ul style="list-style-type: none"> ▫ contrôle l'exhaustivité de la collecte, en bureau et sur le terrain | La commune et l'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ assurent la qualité de la collecte | L'Insee <ul style="list-style-type: none"> ▫ contrôle l'exhaustivité de la collecte et la cohérence statistique des réponses aux questionnaires ▫ réalise des contrôles en bureau et des enquêtes de contrôle sur le terrain |
| L'ensemble des travaux aboutit à la diffusion des résultats. L'Insee exploite les données issues de l'enquête de recensement et établit les chiffres de population légale et les résultats statistiques et les publie. La commune dispose chaque année, à partir de fin 2008, d'une nouvelle population légale et d'une information statistique détaillée. | | |

ANNEXE C 4

Protocole de coopération entre le CNFPT et l'INSEE pour la formation de certains des acteurs communaux des enquêtes de recensement

Entre

le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), représenté par Monsieur André ROSSINOT, son Président, d'une part ;

et

l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par Monsieur Jean-Michel Charpin, son directeur général, d'autre part ;

il est énoncé et convenu ce qui suit :

Préambule

Le titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relatif au recensement de la population, confie aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale le soin de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement qui auront lieu, chaque année, dans toutes les communes de 10 000 habitants ou plus et dans un cinquième des communes de moins de 10 000 habitants. L'INSEE, pour sa part, est chargé d'organiser et de contrôler la collecte des informations.

L'article 23 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 stipule que les personnes concourant à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement participent, préalablement à celles-ci, à une formation portant sur les conditions d'exécution de ces enquêtes. Cette formation est attestée par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

L'arrêté interministériel du 5 août 2003 précise les modalités et le contenu de cette formation.

Dans ce cadre, le CNFPT et l'INSEE souhaitent formaliser au sein du présent protocole leur volonté commune d'associer leurs compétences pour aider les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à mener à bien la formation des acteurs communaux des enquêtes de recensement.

Le CNFPT considère que ses interventions au titre du recensement de la population entrent dans ses missions de service public et ne doivent donner lieu à aucune facturation aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale.

ARTICLE 1 : contexte juridique

L'article 7 de l'arrêté interministériel du 5 août 2003 précise les conditions de formation des personnes des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale :

« 1 - L'INSEE définit le contenu de la formation de l'ensemble des personnes concourant à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement en ce qui concerne les définitions et les caractéristiques des unités statistiques à recenser, les procédures d'enquêtes et les règles de droit régissant la collecte et le traitement des informations directement ou indirectement nominatives.

2 - L'INSEE assure la formation d'un agent de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale désigné par le maire ou, le cas échéant, le Président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale aux concepts et méthodes du recensement et aux règles de droit régissant la collecte et le traitement des informations directement ou indirectement nominatives.

3 - L'INSEE contribue à la formation des agents recenseurs en ce qui concerne les sujets mentionnés au 1 du présent article. Cette formation a lieu dans les quinze jours précédant la date de début de la collecte des informations par l'agent recenseur.

4 - La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale concerné et l'INSEE organisent les formations mentionnées dans les alinéas précédents.

5 - La commune assure, sous réserve des dispositions du 3 du présent article, la formation des personnes concourant à la préparation et à la réalisation des enquêtes de recensement aux concepts et méthodes du recensement et aux règles de droit régissant la collecte et le traitement des informations directement ou indirectement nominatives. Elle assure les formations complémentaires qu'elle juge nécessaires. »

ARTICLE 2 : public visé

Les acteurs communaux des enquêtes de recensement de la population sont : le maire, le directeur des services, le coordonnateur communal chargé de l'enquête de recensement (interlocuteur de l'INSEE), une équipe communale composée d'agents recenseurs (personnel de la mairie ou recruté à l'extérieur), de leur encadrement et de responsables logistiques.

ARTICLE 3 : formations obligatoires auxquelles contribue l'INSEE

3.1 Effectifs de personnes à former

Chaque année, environ 7 200 communes de moins de 10 000 habitants et 900 communes de 10 000 habitants ou plus seront recensées.

Les formations obligatoires dispensées par l'INSEE concernent :

- les coordonnateurs communaux. Chaque année à partir de fin 2003, leur nombre sera de près de 900 personnes pour les communes de 10 000 habitants ou plus, près de 3 000 dans les communes de 500 à 10 000 habitants et près de 5 000 pour les communes de moins de 500 habitants ;
- les agents recenseurs. Le nombre d'agents recenseurs nécessaires pour l'exécution de l'enquête de recensement sera fixé par chaque commune. L'INSEE estime leur nombre total à environ 5 000 pour les communes de 10 000 habitants ou plus et 13 000 pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Les formations à mettre en œuvre s'envisagent pour des groupes d'environ 15 personnes pour les coordonnateurs communaux et 15 personnes pour les agents recenseurs.

Ces formations portent sur les définitions et les caractéristiques des unités statistiques à recenser, les procédures d'enquêtes et les règles de droit.

3.2 Nombre et durée des sessions de formation

Le nombre de sessions de formation à organiser pour les coordonnateurs communaux varie selon la taille des communes et la région. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le nombre de sessions peut aller de quatre dans la région d'Ile-de-France à 40 dans la région de Midi-Pyrénées. Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, le nombre de sessions s'échelonne de 1 à 6 selon la région, avec une exception pour l'Ile-de-France (une douzaine).

Pour les agents recenseurs, environ 1 200 sessions de formation, avec un nombre variable selon les régions, seront à organiser.

La durée d'une session de formation sera de une ou deux journées selon la taille des communes pour les coordonnateurs communaux (une journée pour les communes de moins de 10 000 habitants) et de deux demi-journées espacées d'une semaine pour les agents recenseurs.

3.3 Calendrier des formations

La formation des coordonnateurs communaux a lieu de mi-septembre à fin novembre de l'année précédant l'enquête de recensement et celle des agents recenseurs entre le 2 janvier et le 15 janvier de l'année de l'enquête de recensement.

3.4 Aide du CNFPT

Dans ce cadre, pour aider les communes et l'INSEE à mener à bien les sessions de formation des acteurs communaux des enquêtes de recensement, le CNFPT les fait bénéficier, par l'intermédiaire de ses délégations régionales, de sa logistique (mise à disposition de salles nécessaires pour l'accueil des formations dans la limite de leur disponibilité) et dans la mesure où ces opérations ne représentent aucune charge financière supplémentaire pour le CNFPT.

Chaque direction régionale de l'INSEE se mettra en rapport avec la délégation régionale du CNFPT correspondante afin de préciser le volume du programme de formation à diffuser dans la région, les communes concernées, le nombre de personnes à former dans chaque fonction (coordonnateur communal, agent recenseur) et le nombre de sessions à organiser, et pour jeter les bases d'un échéancier. Ceci :

- au plus tard en avril de l'année précédente pour les coordonnateurs communaux ;
- au plus tard en juin pour les agents recenseurs.

L'INSEE constitue les groupes de personnes à former en tenant compte, notamment, du découpage des zones de supervision. Il fixe, en accord avec le CNFPT, le calendrier des sessions. L'INSEE envoie les convocations aux coordonnateurs communaux, les communes envoient les convocations aux agents recenseurs.

ARTICLE 4 : formations complémentaires pour les acteurs communaux

Le CNFPT contribue à la bonne exécution des enquêtes de recensement par la conception et l'offre de formations complémentaires destinées aux personnels concourant à la préparation et à la réalisation de ces enquêtes.

Lorsque les contenus de ces formations abordent les concepts du recensement, les procédures de collecte ou les règles de droit applicables, ils font l'objet d'un référentiel de formation élaboré en commun entre le CNFPT et l'INSEE.

ARTICLE 5 : autres modalités de collaboration entre le CNFPT et l'INSEE

Un effort commun est engagé par le CNFPT et l'INSEE pour la formation des acteurs impliqués dans la préparation et la réalisation du recensement de la population :

- les délégations régionales du CNFPT forment les cadres de l'INSEE à la connaissance des collectivités locales sur la base d'un référentiel de formation élaboré en commun au niveau national par le CNFPT et l'INSEE ;
- le CNFPT et l'INSEE rapprochent leurs compétences pour former les cadres pédagogiques du CNFPT lors d'une journée prévue annuellement au niveau national ;
- le CNFPT et l'INSEE mettent en œuvre en commun des pratiques d'information et de mise à disposition de documents auprès des acteurs communaux du recensement. Par exemple, le guide à l'usage du coordonnateur communal de l'enquête de recensement, conçu par l'INSEE, est mis à la disposition des communes par l'INSEE d'une part, et par le CNFPT d'autre part via son site Internet national, voire ses sites régionaux.

ARTICLE 6 : durée du protocole

Le présent protocole est conclu pour une durée de cinq ans à compter de sa date de signature. Il sera reconductible de façon tacite d'année en année jusqu'à son terme.

Après chaque enquête de recensement, le CNFPT et l'INSEE feront au deuxième trimestre de chaque année un bilan de leur collaboration, se réservant la possibilité d'apporter aux prestations de chacun des partenaires les modifications qu'ils estimeront nécessaires sans en changer l'esprit général.

Toute modification substantielle aux termes du présent protocole fera l'objet d'un avenant.

ARTICLE 7 : dénonciation du présent protocole

Le présent protocole pourra être dénoncé par l'une ou l'autre des parties par lettre recommandée avec avis de réception. La dénonciation prendra effet trois mois après la date de réception de cette lettre.

ARTICLE 8 : clause exécutoire

Le présent protocole est dispensé du droit de timbre et de la formalité d'enregistrement. Il devient exécutoire après avoir été revêtu de la signature des parties contractantes.

Signé à Paris, le 6 mai 2004, par le président du CNFPT et le directeur général de l'Insee.