

CHAPITRE F

LA CONCERTATION AUTOUR DE LA RÉNOVATION

Parce que les utilisations du recensement sont multiples et que les dénombrements de population servent de référence pour l'application de quelque deux cents textes juridiques, la rénovation du recensement appelait une préparation soignée au sein de l'administration, une action du gouvernement auprès des élus et une concertation approfondie avec les institutions et les groupes d'utilisateurs les plus concernés.

En conclusion de son avis de l'été 1998 (cf. chapitre E, [§ E.1](#)), le Conseil d'Etat avait mis l'accent sur ce point sous la forme d'une recommandation explicite : *"Eu égard à la complexité de l'ensemble [des opérations de recensement] et à l'importance qu'elles revêtent, notamment pour l'expression du suffrage universel et le financement des collectivités territoriales, le Gouvernement ferait sans doute plus aisément accepter une réforme de cette ampleur en l'entourant de toutes les garanties d'impartialité, en particulier grâce au concours du Conseil national de l'information statistique."*

En 1999, le gouvernement a invité l'Insee à entreprendre une ample démarche de concertation pour accompagner les développements du projet de rénovation, faire comprendre ce dernier et l'infléchir en fonction des attentes compatibles avec les contraintes financières et calendaires de la réforme. Accompagnant le processus législatif mis en œuvre par le gouvernement, cette concertation s'est déployée sous des formes diverses auprès des acteurs administratifs, auprès des maires et de la communauté scientifique et, plus généralement, de l'ensemble des utilisateurs des informations issues du recensement de la population. Elle a évolué dans son contenu au fur et à mesure que le projet prenait corps – notamment avec le vote de la loi du 27 février 2002 et la publication de ses textes d'application (voir [chapitre E](#)) – et elle se poursuit avec une dimension d'évaluation des processus de collecte mis en œuvre par les communes et par l'Insee et avec la recherche d'une dynamique collective de progrès.

Le chapitre F a pour objet de rendre compte des différentes facettes de cette concertation qui a, entre autres, aidé à la mise au point du projet de loi puis de ses textes d'application et éclairé les processus de décision relatifs au contenu des questionnaires du recensement. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) y a joué, comme il se devait, un rôle central.

Pour la commodité de l'exposé, on a distingué les différents protagonistes de la rénovation. Bien entendu, les actions ont été menées simultanément avec l'ensemble des acteurs, même si le calendrier des contacts et des échanges était dicté, pour l'essentiel, par le développement juridique et technique du projet, ce qui a eu pour effet de mettre plus particulièrement en avant, tour à tour, les différentes catégories d'acteurs.

F.1 La concertation interadministrative

F.1.1 Réflexions de première étape

Le gouvernement ayant décidé de suivre la recommandation du Conseil d'Etat de soumettre au Parlement le projet de rénovation du recensement de la population préparé par l'Insee (cf. chapitre E, [§ E.1](#)), la rédaction d'un projet de loi appelait une concertation étroite entre les ministères, notamment le ministère chargé de l'économie (dont l'Insee est l'une des directions générales) et celui chargé de l'intérieur (où se trouve la direction générale des collectivités locales, qui assure, entre autres, l'organisation des élections).

C'est pourquoi, au début de l'automne 1999, les ministres en charge de l'économie et de l'intérieur ont constitué un groupe de travail interadministratif ayant pour mission de dresser l'inventaire des textes législatifs et réglementaires qui font référence aux termes de "recensement général de la population" ou à des concepts de population légale et d'étudier dans quelle mesure la rénovation nécessitait leur adaptation.

Animé conjointement par l'Insee, la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'administration du ministère chargé de l'intérieur, ce groupe a rassemblé, outre les ministères chargés de l'économie et de l'intérieur, les ministères les plus concernés par les dénombremens de population issus du recensement : aménagement du territoire, agriculture, culture, emploi, éducation nationale, équipement, jeunesse et sports, justice et outre-mer. La Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) et la Délégation interministérielle à la ville (DIV) participaient aussi à ce groupe.

Le groupe de travail a fait l'inventaire des textes concernés et étudié les impacts éventuels de l'annualisation des chiffres de population légale. Il a conclu que de bonnes solutions pourraient être trouvées pour adapter les textes. En effet, la référence à la population dans les textes législatifs ou réglementaires se fait de trois façons :

- **par la référence à un seuil** (ou par la définition de tranches de population) : le franchissement du seuil pourrait être traité dans le nouveau recensement de la même manière qu'il l'était à l'occasion de l'authentification des chiffres du recensement général ou des recensements complémentaires ; dans certains cas cependant, on peut imaginer que des règles soient établies afin d'éviter les conséquences trop lourdes d'éventuels passages successifs au-dessus puis au-dessous du seuil (par exemple, considérer qu'un seuil n'a été franchi, à la hausse ou à la baisse, que si le franchissement est confirmé l'année suivante) ;
- **par la prise en compte du niveau absolu de la population** : c'est le cas notamment de tous les indicateurs qui sont calculés en euros par habitant. L'annualisation des chiffres de la population n'introduit pas de forte discontinuité dans l'évolution de ces ratios (dont le numérateur évoluait de toute façon chaque année) ; elle évitera au contraire les discontinuités enregistrées à l'occasion de la prise en compte des résultats de chaque recensement général de la population. Pour ces textes, il n'y aurait en général pas lieu de faire d'adaptation du droit ;
- **par la prise en compte de l'évolution de la population** : cette évolution sera naturellement en moyenne beaucoup plus faible en une seule année que sur l'ensemble d'une période intercensitaire de huit ou neuf ans. On évitera ainsi les à-coups observés à l'occasion de la prise en compte de chaque recensement général de la population.

F.1.2 Réflexions de deuxième étape

Un nouveau travail interministériel doit permettre d'effectuer d'ici fin 2008 tout le "toiletage" législatif et réglementaire rendu nécessaire par la production de populations légales actualisées chaque année.

De premières décisions ont déjà été prises : ainsi, en matière électorale, le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 (cf. chapitre E, [§ E.3.1.3](#)) a tranché en édictant que :

- le chiffre de population auquel il convient de se référer est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection (article R. 2151-3 du code général des collectivités territoriales) ;
- par dérogation avec ce qui précède, le chiffre de la population à retenir en cas d'élection complémentaire dans une commune de moins de 3 500 habitants est le chiffre de population authentifié avant le dernier renouvellement intégral du conseil municipal.

Par ailleurs, la réforme des concours financiers de l'Etat mise en œuvre en 2005 relie directement la dotation forfaitaire des communes à leur population, en veillant à éviter tout effet de seuil.

F.2 Le dialogue du gouvernement avec les parlementaires

F.2.1 La place du vote de la loi dans le calendrier d'ensemble de la concertation

Le vote de la loi du 27 février 2002 a évidemment été le temps fort de la rénovation du recensement de la population. Pour autant, il ne mettait pas fin à la concertation lancée plusieurs années auparavant puisque celle-ci devait se poursuivre pour accompagner la mise au point des textes d'application de la loi et, au delà, alimenter un processus d'amélioration continue des procédures du recensement.

Ainsi, les années 1999 et 2000 furent-elles consacrées, pour l'essentiel, à expliquer le projet de rénovation du recensement et à recueillir les attentes des interlocuteurs nationaux de l'Insee.

L'année 2001 fut marquée par l'intensification de la concertation régionale et locale, par le choix d'un support législatif et par la préparation des débats au Parlement.

En 2002, tandis que la concertation régionale et locale se poursuivait après le vote de la loi du 27 février 2002, la commission spéciale du CNIS formulait l'avis requis pour l'adoption du décret d'application de son titre V.

L'année 2003 vit les contacts entre les maires et l'Insee se multiplier avec la tenue de très nombreuses réunions d'information et d'échanges aux niveaux national, régional et départemental et à l'occasion du Salon des maires.

Depuis 2004, année de la première enquête de recensement, la collaboration se fait sur le terrain tandis qu'une instance d'évaluation des processus de collecte, mise en place par le ministre chargé de l'économie dans le cadre du CNIS, promeut entre les communes et l'Insee un partenariat au service d'une dynamique de progrès.

F.2.2 Les étapes du travail gouvernemental

Outre le Premier ministre (pour le choix du support législatif), les ministres les plus concernés ont été les ministres chargés de l'économie, de l'intérieur et de l'outre-mer.

L'année 1999 a été consacrée à la mise au point du projet de rénovation et des procédures à suivre.

L'année suivante a été marquée par la diffusion du rapport du comité scientifique (voir ci-dessous, [§ F.5.2](#)), par l'arbitrage favorable du Premier ministre au vu des cadrages budgétaires envisagés et par le lancement de la recherche d'un support législatif.

En 2001, le dossier de préparation du travail parlementaire a été mis au point, le support législatif choisi par le Premier ministre (ce fut la loi relative à la démocratie de proximité, préparée par le ministère chargé de l'intérieur), les assemblées d'outre-mer consultées et le suivi des travaux parlementaires organisé, notamment pour préparer la position du gouvernement sur les différents amendements présentés par les députés et les sénateurs. Dans ce cadre, une réflexion a été engagée à la demande du ministre chargé de l'économie pour situer au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) la commission souhaitée en première lecture par l'Assemblée nationale pour "la détermination des seuils et modalités de réalisation des enquêtes par sondage".

L'accompagnement du travail parlementaire a été poursuivi en 2002 jusqu'au vote de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Après quoi, le travail gouvernemental s'est centré sur les textes d'application du titre V de la loi ("Du recensement de la population") et la mise en place de la commission spéciale du CNIS créée par son article 158. Les échanges entre les ministères chargés de l'économie, de l'intérieur et de l'outre-mer ont été particulièrement denses sur les définitions des différentes catégories de population qui furent ultérieurement introduites dans le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

Depuis la publication de ce décret et du décret n° 2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population et jusqu'à la réalisation de la première enquête de recensement début 2004, les ministres – essentiellement ceux chargés de l'économie et de l'intérieur – ont eu à répondre aux quelques dizaines d'élus qui, soit directement, soit par l'intermédiaire de parlementaires ou par le canal de leurs associations, s'adressaient à eux ou à l'Insee pour faire part de leurs inquiétudes sur le montant de la dotation forfaitaire de recensement, sur la fiabilité des statistiques issues d'enquêtes par sondage et sur les délais de préparation du répertoire d'immeubles localisés (RIL). Chaque intervenant a reçu en réponse des explications circonstanciées et concertées sur les différents points soulevés.

F.2.3 Les contacts entre le gouvernement et des parlementaires

En amont et en aval des débats proprement dits à l'Assemblée nationale et au Sénat lors du vote de la loi relative à la démocratie de proximité, de nombreux contacts ont eu lieu entre les sphères gouvernementales ou administratives et les parlementaires. Ainsi, on peut citer les faits suivants, échelonnés de 1999 à 2004 :

- les réponses aux questions d'actualité posées aux ministres par des députés et des sénateurs ont permis de préciser les points techniques et financiers sur lesquels des doutes se manifestaient ;

- les courriers adressés par des parlementaires aux ministres chargés de l'économie et de l'intérieur et, beaucoup plus fréquemment, au directeur général de l'Insee ont fait l'objet de réponses détaillées qui permettaient de diffuser des références communes sur le projet, sur son avancement et sur ses modalités concrètes ;
- le directeur général de l'Insee ou certains de ses collaborateurs ont pu dialoguer avec des parlementaires en plusieurs circonstances : présentation du projet dès 1999 au président de l'Association des maires de France, participation au Salon des maires chacune des années 1999 à 2004, audition par le Comité des finances locales en 2000 et 2002, audition fin 2001 par la commission des lois du Sénat, réunions de la commission spéciale du CNIS en 2002, auditions par des associations de maires en 2003 et 2004, etc. ;
- enfin, les directeurs régionaux de l'Insee ont rencontré une trentaine de députés et autant de sénateurs dans le cadre de la concertation organisée localement.

Ces contacts ont permis au gouvernement de mieux percevoir et de prendre en compte les attentes et les préoccupations des parlementaires, nées le plus souvent de leurs responsabilités et de leur expérience au titre de mandats locaux : espoir d'informations plus fraîches, interrogations sur la méthode des sondages dans les communes de 10 000 habitants ou plus, craintes de charges accrues pour les communes. Le gouvernement a tenu compte des remarques formulées et a ainsi pu aborder dans de bonnes conditions le vote de la loi.

F.3 La concertation avec les maires et leurs collaborateurs

La concertation avec les maires et leurs associations représentatives a pris de multiples formes au fil des années. Sans prétendre à l'exhaustivité, les paragraphes qui suivent retracent l'essentiel des événements.

F.3.1 Les associations nationales de maires

Les principales associations nationales de maires ont été informées des étapes du projet de rénovation du recensement de la population par des courriers du directeur général de l'Insee accompagnés de dossiers explicatifs et d'une offre de participer à des séances d'information. Le dialogue avec elles a été scandé par les étapes suivantes :

- en juillet 1999, courrier d'annonce du projet de rénovation ;
- en mai 2000, bilan de la première phase de concertation et annonce des étapes ultérieures ;
- en décembre 2000, transmission d'un dossier d'information sur la rénovation du recensement ;
- en mars 2001, annonce aux associations par le directeur général des collectivités locales et le directeur général de l'Insee du calendrier législatif de la rénovation et proposition de réunions de travail ;
- en février 2002, courrier d'annonce du vote de la loi et de la poursuite de la concertation et invitation à maintenir les contacts dans la perspective de la mise au point des textes d'application de la loi. En particulier, l'Insee invite les associations à se faire représenter au sein de la commission spéciale du CNIS créée par l'article 158 de la loi du 27 février 2002.

Parmi ces associations, certaines ont joué un rôle particulièrement actif :

F.3.1.1 L'Association des maires de France

L'Association des maires de France (AMF) a été informée dès l'origine du projet de rénovation et, de juin 1999 jusqu'au vote de la loi du 27 février 2002, les contacts ont été nombreux : rencontres du président de l'AMF avec le directeur général de l'Insee en juin 1999 puis en décembre de la même année, avec cette fois le directeur général des collectivités territoriales ; rencontres techniques des services de l'AMF et de l'Insee en juillet et octobre 1999, en août 2000, puis en en mai 2001 (avec cette fois les services du ministère chargé de l'intérieur) et en décembre 2001.

Après le vote de la loi, les contacts se sont poursuivis pour la mise en place des textes d'application. L'AMF a été représentée par des experts techniques au sein de la commission spéciale du CNIS installée en mai 2002 en application de l'article 158 de la loi relative à la démocratie de proximité. Elle a continué de demander une clarification des impacts de l'annualisation des populations légales dans le triple champ de la matière électorale, des finances des communes et de la gestion des personnels territoriaux. En mai 2003, une nouvelle rencontre entre le président de l'AMF et le directeur général de l'Insee est organisée sur toile de fond d'interrogations critiques d'une centaine de maires sur la fiabilité des enquêtes par sondage, sur les délais de préparation du répertoire d'immeubles localisés et sur le montant de la dotation forfaitaire de recensement. Cette réunion met l'accent sur l'utilité d'une communication orale de proximité en direction des maires, conduite par les directeurs régionaux de l'Insee.

Pendant cette période, plusieurs échanges de courrier avec les ministres chargés de l'économie et de l'intérieur ont permis de répondre aux interrogations de l'Association, qui poursuivait une information régulière de ses adhérents sur l'avancement du projet et sur son environnement.

En 2004, l'AMF a donné son accord pour participer à l'instance d'évaluation des procédures de collecte des informations qui a été mise en place à l'automne (voir [§ F.6.3.4](#)).

F.3.1.2 L'Association des maires de grandes villes de France

Comme toutes les autres associations nationales d'élus, l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) a été tenue informée des développements du projet de rénovation par des courriers et des notes techniques. En outre, une présentation des principes de la rénovation a été organisée à son intention et à celle de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) en février 2000.

L'AMGVF a été représentée à la commission spéciale du CNIS et l'est au sein de l'instance d'évaluation des processus de collecte. Elle a joué en décembre 2003 un rôle important dans la concertation en organisant une réunion au cours de laquelle le directeur général de l'Insee a été entendu par les représentants (dont quelques élus) de douze communes de grande taille porteurs des interrogations des communes de 10 000 habitants ou plus les plus critiques sur la nouvelle méthode de recensement.

Les échanges au cours de cette réunion ont porté sur :

- la concertation passée, actuelle et future ;
- la préparation du répertoire d'immeubles localisés (RIL) et son niveau de qualité ;
- la méthode de recensement par sondage ;
- l'état des textes et le calendrier qui en découlait pour la première enquête de recensement en janvier 2004 ;

- le niveau de la dotation forfaitaire de recensement et le niveau des dépenses engagées par les communes pour le recensement ;
- la période de l'enquête annuelle de recensement dans l'année ;
- les informations issues du recensement et les conditions de leur mise à disposition.

Au terme des débats, le président de séance (maire de Montreuil) a tiré les conclusions suivantes de la réunion :

- la question de la dotation forfaitaire de recensement devrait donner lieu à des questions de députés et sénateurs adressées au gouvernement ;
- la qualité du RIL est meilleure en province qu'en Ile-de-France ; il faut poursuivre la réflexion pour cette région ;
- il a été convenu que les directions régionales de l'Insee prendraient contact avec chaque commune de 10 000 habitants ou plus pour déterminer un calendrier de mise à jour annuelle du RIL qui tienne compte des contraintes de chacune de ces communes ;
- le principe d'une nouvelle réunion entre des communes d'Ile-de-France, membres de l'AMGVF, et l'Insee pour déterminer les conséquences de l'état du RIL arrêté au 30 juin 2003 a été retenu.

Dans la pratique, cette importante réunion a marqué l'engagement de la quasi-totalité des communes dans le processus de l'enquête de recensement de 2004.

F.3.2 Le Salon des maires

Organisé tous les ans à l'automne par l'Association des maires de France, le Salon des maires et des collectivités locales offre d'intéressantes opportunités de dialogue avec les très nombreux élus et fonctionnaires territoriaux qui y font acte de présence à un moment ou l'autre des trois journées de cette manifestation.

L'Insee y retient un stand chaque année. Au fil des années, les visiteurs ont pu s'entretenir avec les agents de l'Insee présents sur le stand, recueillir une abondante documentation et participer aux conférences organisées sur le thème de la rénovation du recensement de la population :

- 1999 : présentation d'un premier dossier d'information et conférence publique intitulée "Innover pour mieux gérer le territoire" ;
- 2000 et 2001 : diffusion d'un ensemble de fiches d'information détaillée sur le projet de rénovation ;
- 2002 : diffusion d'un numéro de "Insee Actualités Magazine" enrichi d'un dossier spécial sur le recensement, d'un document explicitant les procédures de collecte envisagées et d'un bilan de la concertation locale, et tenue de deux conférences publiques sur la rénovation du recensement de la population ;
- 2003 : le stand de l'Insee est dédié au nouveau recensement, dont la première enquête doit démarrer un mois et demi plus tard. A nouveau, un numéro d'"Insee Actualités Magazine" est diffusé, avec un dossier spécial prolongeant celui de 2002, tandis qu'une documentation explicitant les modalités concrètes de la première enquête de recensement est remise aux visiteurs du stand (plusieurs centaines d'élus et de fonctionnaires territoriaux) et que deux conférences publiques accueillent les personnes souhaitant débattre avec les responsables du projet.

En novembre 2004, une conférence publique est organisée au Salon des maires. Elle permet de faire le point sur le déroulement de la première enquête de recensement intervenue en janvier et février et sur la mise en place de l'instance d'évaluation des processus de collecte. Les visiteurs du stand peuvent aussi repartir avec une documentation

abondante sur les derniers développements de la rénovation du recensement, désormais entrée dans la réalité de la vie des communes.

F.3.3 La concertation locale

Dès 1999, à l'initiative des directeurs régionaux de l'Insee et en relation avec les préfets, la concertation locale s'est déployée en direction des maires et de leurs associations départementales et régionales. Elle a visé aussi les fonctionnaires territoriaux proches des élus, les personnalités influentes et les utilisateurs importants des résultats du recensement. L'objectif essentiel était dans un premier temps d'informer les maires et de recueillir leurs critiques et leurs suggestions afin que les débats parlementaires soient éclairés par une bonne connaissance collective du projet et de ses enjeux. Après la promulgation de la loi relative à la démocratie de proximité, en février 2002, il s'est agi de leur expliquer, ainsi qu'à leurs cadres, comment les principes du titre V seraient mis en œuvre au travers des textes d'application. Puis, ces derniers ayant été adoptés en 2003, les échanges ont été centrés sur les modalités du partenariat de collecte à organiser entre les communes et l'Insee dans le cadre juridique ainsi fixé.

F.3.3.1 Au démarrage (de fin 1999 à 2001)

Pendant cette période, les directions régionales de l'Insee ont saisi ou suscité des opportunités de présenter le projet aux élus locaux et à leurs collaborateurs afin de recueillir leurs réactions. De cette manière, les maires ont été mis au courant du projet, ont su ce qu'il leur apporterait, ont été informés de l'existence des instances nationales de concertation et ont pu leur faire remonter, à tout instant, leurs interrogations sur le sujet. Lors de la première réunion de discussion collective, dans l'Indre, les maires et le président de leur association départementale ont beaucoup apprécié le fait que l'Insee vienne à eux pour leur expliquer ses projets.

Un temps fort de cette période fut le colloque organisé en Ile-de-France par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) - Petite couronne les 18 et 19 décembre 2000. La réalisation, proche encore, du dernier recensement général de la population alimentait de nombreuses interrogations sur ce que serait le recensement rénové et l'essentiel des questions que l'Insee aurait à traiter les années suivantes fut posé au cours des débats.

Au fil des mois, les élus ont ainsi fait part de leur intérêt pour des résultats récents et diffusés à un rythme annuel et exprimé leurs attentes, qui portaient avant tout sur l'organisation de l'opération, sur la qualité de l'information produite, sur la prise en considération de l'intercommunalité et sur les impacts qu'auraient des chiffres de population légale actualisés chaque année.

Les échanges avec les élus ont été éclairés à tout moment par une documentation devenant de plus en plus précise et complète au fur et à mesure que le projet progressait. Chaque fois que cela a été possible, des entretiens individuels ont été menés, qui enrichissaient utilement les apports des réunions comptant de nombreux participants, au cours desquelles il est difficile d'entrer dans le détail. Ces entretiens individuels avec des élus et des secrétaires généraux de communes se sont rapidement structurés autour de trois thèmes : les besoins d'information locale, l'utilisation locale des statistiques et les réactions au projet de rénovation.

A la fin de cette période, on estime à plus de 2 000 le nombre d'interlocuteurs locaux rencontrés (dont une large majorité d'élus).

F.3.3.2 A partir de 2002

Tout en demeurant largement ouverte, la concertation locale a été resserrée sur l'organisation et les modalités concrètes des enquêtes de recensement. Des entretiens individuels ont été organisés pour analyser finement (grille de questionnement en main) des projets de protocole de collecte dans les communes de moins de 10 000 habitants, d'une part, et dans les communes comptant au moins 10 000 habitants, d'autre part.

Il s'est alors confirmé que les communes appréciaient la démarche de concertation et d'information menée par les directions régionales de l'Insee car elle leur permettait de se préparer. La plupart de celles de 10 000 habitants ou plus précisait que 18 mois d'anticipation pour les décisions et l'organisation leur étaient nécessaires pour bien mettre en place les premières enquêtes de recensement de 2004.

Par rapport à la période précédente, les informations recueillies n'ont pas montré d'inflexion quant aux principales réactions des communes. On peut noter que le personnel communal rencontré demandait souvent un appui pour convaincre les élus de la nécessité de mobiliser des moyens. Les sujets sur lesquels les directions régionales étaient le plus souvent sollicitées ont été classés ci-après en quatre domaines :

Opérations en amont : la cartographie et le répertoire d'immeubles localisés (RIL)

Les questions portaient sur les procédures d'échanges d'informations cartographiques et la formalisation de ces échanges dans une convention-type.

Organisation, préparation, réalisation, suivi et contrôle des enquêtes

Les préoccupations dans ce domaine concernaient surtout la dotation forfaitaire de recensement, la communication, la formation des acteurs de la collecte, la répartition des rôles dans le suivi et le contrôle de la collecte et la prise en compte des franchissements de seuils de population.

Les conditions de délégation aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la compétence en matière d'enquête de recensement suscitaient également beaucoup d'interventions.⁹⁶

Méthode de sondage

Les communes rencontrées s'intéressaient de près aux plans de sondage (représentativité des groupes de rotation de communes ou d'adresses, détermination figée ou évolutive des groupes de rotation de départ, etc.) et à la prise en compte des unités recensées (quid des logements qui seraient vacants au moment de la collecte ? quid de la prise en compte des logements nouvellement construits ? etc.).

Résultats attendus

⁹⁶ Une réunion tenue le 1^{er} octobre 2002 au siège de l'Association des communautés de France (ADCF) et réunissant sous son égide quelques EPCI et l'Insee a permis de réaliser un cadrage des expérimentations envisagées avec les EPCI. Comme on l'a vu au chapitre C, § C.5), l'intervention des EPCI dans la première enquête de recensement en 2004 a été très modeste.

A l'époque, les interlocuteurs de l'Insee éprouvaient des difficultés à appréhender le processus de diffusion des résultats dans le cadre du nouveau recensement. Outre la difficulté introduite par la différenciation entre les résultats du recensement (construits à partir de cinq années de collecte) et ceux issus d'une seule enquête de recensement, la rénovation leur causait des préoccupations relatives :

- à la précision des résultats au niveau infracommunal ;
- au découpage en IRIS et à son évolution possible ;
- aux concepts retenus pour les populations légales (comment compte-t-on les personnes résidant dans des habitations mobiles, les personnes sans abri ? les mouvements touristiques ou ceux des personnes de passage vont-ils se traduire dans les comptages de population ? etc.) ;
- à l'authentification des résultats du recensement, jugée bien tardive par les communes de moins de 10 000 habitants, qui déploraient que les enquêtes de recensement ne puissent pas servir de recensement complémentaire.

On peut noter aussi une forte préoccupation pour que les temps de formation des responsables communaux de la collecte soient relativement courts et, à défaut, que cette formation puisse être dispensée en deux fois.

Toutes les suggestions et questions ainsi recueillies, qui trouvaient leur écho dans les débats de la commission spéciale du CNIS, ont été précieuses pour la mise au point du décret du 5 juin 2003 et de l'arrêté du 5 août 2003.

F.3.3.3 Après la mi-2003

Avec la publication de ces textes et l'approche de la première enquête de recensement, la concertation locale – désormais centrée sur les quelque 8 000 communes devant réaliser cette enquête en 2004 – a évolué dans deux directions :

- d'une part, un dialogue partenarial sur la mise en place du dispositif d'enquête, à la lumière de la documentation diffusée par l'Insee ;
- d'autre part, un dialogue plus difficile avec quelques dizaines de communes de grande taille, ouvertement et publiquement critiques, qui manifestaient leur scepticisme sur la méthode des sondages et leur mécontentement sur les conditions de préparation du RIL et le montant de la dotation forfaitaire de recensement. La réunion organisée par l'AMGVF le 17 décembre 2003 (cf. [§ F.3.1.2](#) ci-dessus) est née de ce contexte.

Globalement, la concertation a porté ses fruits puisque seules deux communes d'Ile-de-France (département de Seine-Saint-Denis) appartenant au groupe des communes de 10 000 habitants ou plus n'ont pas réalisé l'enquête de recensement de 2004. De sorte que la concertation locale a pu se poursuivre à partir de 2004 sous une nouvelle forme, à savoir la recherche entre partenaires des progrès possibles dans l'organisation, la préparation, la réalisation et le contrôle des enquêtes de recensement. En particulier, les directions régionales de l'Insee ont discuté avec chacune des communes de 10 000 habitants ou plus (au nombre de 938) pour déterminer le meilleur calendrier de travail pour la mise à jour et l'amélioration de la qualité du RIL.

F.3.3.4 Cas particulier de l'Ile-de-France

Le nombre élevé de communes de grande taille en Ile-de-France et la proximité des centres de décision politique dans cette région ne pouvaient manquer d'y donner une intensité

particulière à la concertation locale. C'est ainsi qu'une réunion s'est tenue le 18 décembre 2003 avec les directeurs généraux des services de plusieurs communes importantes d'Ile-de-France pour recueillir le point de vue des fonctionnaires territoriaux à la veille de la première enquête de recensement. De même, conformément aux conclusions de la réunion du 17 décembre 2003 organisée au niveau national par l'AMGVF, des réunions ont eu lieu – après la première collecte – entre la direction régionale d'Ile-de-France de l'Insee et les représentants d'un certain nombre de communes pour entendre leurs observations. On peut citer :

- une réunion tenue le 13 février 2004 sous la présidence du sénateur, maire de Boulogne-Billancourt, avec la participation du directeur général de l'Insee, à laquelle six communes d'Ile-de-France étaient présentes. Cette réunion a été, pour l'essentiel, consacrée à la dotation forfaitaire de recensement, aux estimations de population antérieures à la publication des premières populations légales, aux questionnaires du recensement, au RIL et à la gestion des agents recenseurs ;
- une réunion tenue le 17 mars 2004 au siège de l'Association des maires de l'Ile-de-France (AMIF), au cours de laquelle l'Insee a pu dialoguer avec les représentants de trois communes et qui s'est conclue par l'utilité d'élargir et d'approfondir ce dialogue ;
- une réunion tenue le 21 juin 2004, co-organisée par l'AMIF, l'Union régionale d'Ile-de-France du Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales et la direction régionale d'Ile-de-France de l'Insee, dont le thème était "Recensement 2004 : l'Insee répond aux élus franciliens". Trente-trois communes y ont participé, représentées par 43 personnes (dont quelques élus). Il est intéressant de reproduire ici le texte de l'invitation à ce débat :

"L'AMIF poursuit le débat déjà initié avec l'Insee sur les nouvelles dispositions du recensement et organise un colloque-débat exceptionnel de rencontres entre les élus et les responsables de l'Insee. Le transfert aux communes de la gestion du recensement et les nouvelles dispositions et méthodes l'accompagnant ont, dès le début de cette année, provoqué de nombreuses remarques et observations de la part des élus franciliens. Alertée quant aux craintes que ne manquaient pas d'exprimer les édiles, l'AMIF a très tôt initié le débat, tout d'abord en consultant, au travers d'un sondage express l'ensemble des communes franciliennes, puis dans un second temps en provoquant le dialogue entre les représentants de l'Insee et les maires. Ainsi dès le 17 mars, une délégation de l'Insee était-elle reçue au siège de l'Association des Maires de l'Ile-de-France pour une première prise de contact. Au sortir de cette réunion, Claude Pernès, le président de l'AMIF, se félicitant de la franchise et de la qualité des débats, indiquait alors que l'association développerait les actions déjà entreprises. Il y a quelques semaines, une nouvelle consultation des communes franciliennes portant sur les difficultés techniques auxquelles les services en charge du recensement se trouvaient confrontés a été réalisée. Ses conclusions et résultats ont permis d'identifier précisément les interrogations des maires et les problématiques qu'ils voulaient voir abordées. Et c'est sur ces bases que l'AMIF organise, le 21 juin prochain, à partir de 9h00, à l'Hôtel de ville de Paris, une matinée exceptionnelle de débats et de rencontres entre les responsables de l'Insee et les élus de la région capitale."

Préalablement à cette réunion, une liste de quarante questions posées par les communes avait été transmise à l'Insee, qui a distribué en séance les réponses écrites à toutes ces questions et les a commentées au cours d'un débat constructif, largement tourné vers les améliorations possibles du dispositif.

F.4 La commission spéciale du CNIS

La commission spéciale du Conseil national de l'information statistique est dite aussi "Commission de l'article 158" du fait qu'elle trouve son origine dans l'article 158 de la loi du 27 février 2002, ainsi rédigé : *"Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent titre après avis, pour la détermination des modalités de réalisation des enquêtes par sondage, d'une commission spéciale constituée au sein du Conseil national de l'information statistique. Cette commission comprend des statisticiens, des représentants des collectivités locales et des représentants de l'Etat."*

Compte tenu de la présence d'élus en son sein, son travail est retracé au titre de la concertation avec les acteurs politiques.

La composition de la commission a été fixée par arrêté du 2 mai 2002 du ministre chargé de l'économie, président du CNIS. Ce texte figure en [annexe F.1](#), où il est accompagné du mandat de la commission, tel qu'il avait été défini le 15 mars 2002 par le bureau du CNIS.

La commission s'est réunie à trois reprises entre mai et septembre et a déposé son rapport le 7 octobre 2002 entre les mains du ministre chargé de l'économie, président du CNIS, à l'attention du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat. Ce rapport est public. Il a été publié parmi les rapports du CNIS (rapport n° 77, septembre 2002) ; il est accessible en ligne sur le site internet du Conseil (<http://www.cnis.fr>). Les annexes du rapport comprennent tous les documents qui ont été mis à la disposition de la commission.

La commission avait pour mandat de s'intéresser à la détermination des modalités de réalisation des enquêtes par sondage. Elle aurait pu, par conséquent, restreindre ses réflexions aux seules enquêtes de recensement dans les communes de 10 000 habitants ou plus. En fait, elle a souhaité examiner aussi les modalités de la collecte dans les communes situées au-dessous de ce seuil afin d'avoir une vue d'ensemble des problèmes.

Les débats de la commission ont été approfondis et constructifs. Les propositions issues de ces échanges, formulées à l'unanimité, sont reproduites en [annexe F.2](#), avec l'indication de la traduction juridique qui leur a été donnée chaque fois que leur nature relevait du domaine réglementaire.

F.5 La concertation avec la communauté scientifique

Les recensements de la population sont une source d'information indispensable pour les démographes, les géographes et, d'une manière générale, l'ensemble des chercheurs en sciences sociales. Ils ont donc suivi l'avancement du projet de rénovation du recensement avec une particulière attention...et quelques inquiétudes qui ont justifié une concertation spécifique venant s'ajouter à celle qui était organisée, dans le cadre du CNIS, à l'attention des utilisateurs de l'information (cf. [§ F.6](#)). Cette concertation s'est articulée autour de la recherche de conseils méthodologiques et de la participation à de nombreux séminaires, dont ceux co-organisés avec la Société française de statistique.

Par ailleurs, le directeur général de l'Insee a été entendu en séance plénière par le Haut conseil de la population et de la famille en novembre 2001.

F.5.1 Le conseil méthodologique

La rénovation du recensement comportait de nombreuses innovations dans les méthodes, qu'il s'agisse du plan de sondage et de la collecte dans les communes de 10 000 habitants ou plus, du partage des tâches de collecte entre les communes et l'Insee, de l'utilisation de fichiers administratifs ou, encore, du mode de détermination annuelle des dénombrements de population légale ou des estimations statistiques détaillées.

La mise au point de ces innovations donnait lieu à une production écrite qu'il convenait de soumettre à un stade précoce à l'appréciation de personnes extérieures à l'équipe de rénovation mais ayant une connaissance approfondie des problèmes théoriques et pratiques de l'observation statistique des phénomènes démographiques et sociaux.

C'est pourquoi le comité de méthodologie qui avait été mis en place en 1999 à l'intérieur de l'Insee fut remplacé, en avril 2001, par un comité de conseil méthodologique composé de quinze experts statisticiens de différents horizons, dont plus du tiers extérieurs à l'Institut. Il fut sollicité par procédure écrite jusqu'à mi-2002, époque à partir de laquelle les choix essentiels étaient faits. Les contributions de ses membres ont été précieuses pour affiner les orientations méthodologiques prises au début du projet de rénovation.

F.5.2 Le comité scientifique

Dans le courant de l'année 1999, l'Insee a soumis son projet de rénovation des modalités du recensement de la population à un comité scientifique indépendant présidé par M. Henri Caussinus, alors président de la Société française de statistique.

Le mandat du comité était de se prononcer sur la précision de la mesure de la population légale proposée par l'Insee. En conséquence, le champ des investigations du comité incluait le processus menant au calcul de la population légale.

Le comité scientifique a déposé son rapport en décembre 1999, après en avoir présenté la teneur le 3 novembre 1999 lors de la Rencontre du CNIS consacrée à la rénovation du recensement (voir § [F.6.2](#)). Ce rapport est annexé au rapport du CNIS n° 56 (février 2000) intitulé : "Actes de la concertation sur la rénovation du recensement de la population", lui-même accessible en ligne (<http://www.cnis.fr/>).

Le comité a conclu à la pertinence du projet qui lui était présenté. Il a formulé un certain nombre de recommandations techniques dont l'Insee a, naturellement, tenu compte et il a jugé que la rénovation du recensement serait viable dans la mesure où elle s'accompagnerait de l'ensemble des études statistiques nécessaires et serait soutenue par une bonne campagne d'explication de sa rigueur et de son utilité.

F.5.3 Les séminaires organisés par la Société française de statistique (SFdS) et l'Insee

Trois séminaires ont eu lieu : le 5 octobre 2000, le 24 octobre 2001 et le 25 juin 2002.

Le premier séminaire a permis d'informer les participants de l'état d'avancement du projet et d'ouvrir un débat sur le choix du mode de sondage dans les communes de 10 000 habitants ou plus et sur la précision prévisible des résultats. Les actes de ce séminaire figurent dans le volume 140, n° 4, du journal de la Société française de statistique (SFdS).

Une conséquence importante du séminaire fut l'organisation, début 2001, d'un test destiné à apprécier s'il était pertinent de retenir le logement comme unité de collecte dans les

communes de 10 000 habitants ou plus ; le résultat de ce test conduit à faire de l'adresse l'unité élémentaire de collecte dans ces communes (voir chapitre B , [§ B.4.2.2.2](#)).

Le séminaire du 24 octobre 2001 avait pour principaux sujets les tests de collecte menés en 2001 (résultats et décisions) et l'annonce des tests à venir, la présentation de la construction des résultats aux niveaux communal et infracommunal et d'une première approche de l'étude des migrations au moyen du nouveau recensement, ainsi qu'une information sur le site expérimental mis en place à la direction régionale de Rhône-Alpes (voir chapitre B, [§ B.4.3.2](#)). Les actes de ce séminaire ont été publiés dans le volume 142, n° 3, du journal de la Société française de statistique.

Le troisième séminaire (25 juin 2002) a permis de faire le point sur l'ensemble du dispositif en cours de mise en place après le vote de la loi du 27 février 2002, d'approfondir plusieurs questions de méthode (effet du plan de sondage sur la variance avec le passage de l'immeuble à l'adresse comme unité de sondage, variables retenues pour équilibrer les groupes de rotation pour chaque année de collecte, etc.) et d'aborder le vaste domaine des résultats du recensement (première approche des changements entraînés pour les utilisateurs par la mise à disposition de résultats tous les ans, simulations, travaux prévus). Les actes du séminaire du 25 juin 2002 ont été publiés dans le volume 143, n° 3-4 du journal de la Société française de statistique.

F.5.4 L'Académie des sciences morales et politiques

Ce tour d'horizon de la communauté scientifique se doit de mentionner les positions critiques de l'Académie des sciences morales et politiques qui, craignant que les nouvelles modalités de recensement ne se traduisent par une moindre connaissance de la population résidant en France, a adopté à deux reprises une motion contestant la réforme du recensement de la population.

La première motion, datée du 17 octobre 2000, souligne l'importance du recensement de la population pour la vie politique, économique et administrative du pays, formule le vœu que la rénovation passe par la voie parlementaire et recommande le couplage de dénombremens exhaustifs avec les fichiers administratifs disponibles. Cette motion a fait l'objet en janvier 2001 d'une réponse circonstanciée sous la forme d'un courrier du ministre chargé de l'économie au secrétaire perpétuel de l'Académie.

La seconde motion, adoptée le 23 juin 2003 – c'est-à-dire une fois mis en place le dispositif législatif et réglementaire du nouveau recensement – manifeste la crainte que la fiabilité et la pertinence des résultats des recensements ne soient altérées et recommande "que le prochain recensement soit opéré selon une méthode plus scientifique". Après la réalisation (réussie) de la première enquête de recensement début 2004, une instance d'évaluation des processus de collecte a été mise en place (cf. [§ F.6.3.4](#) ci-dessous) et l'Académie des sciences morales et politiques invitée à y désigner un représentant.

F.5.5 La participation à des colloques et séminaires

Suscitant beaucoup d'intérêt et d'interrogations, la rénovation du recensement de la population a été un sujet d'échanges dans de nombreux colloques et séminaires, auxquels l'Insee a participé chaque fois qu'il y était convié. On citera les exemples suivants :

- participation aux journées de juin 2001 organisées par le Lasmas-Institut du longitudinal sur le thème : "Recensement et société" ;

- séminaire Recherche de mars 2002 de l'Insee consacré à la rénovation ;
- présentation de la rénovation à un séminaire de l'Institut national d'études démographiques (Ined) en mars 2002 ;
- participation, en mai 2002, au XIIe colloque national de démographie de la Conférence universitaire de démographie et d'étude des populations (Cudep) sur le thème "Collecte des données et connaissance des populations" ;
- présentation des plans de sondage au colloque organisé, en octobre 2002, par la Société française de statistique ;
- présentation du nouveau recensement français au séminaire ONU-CEE de mai 2003 ;
- participation aux XXXVe Journées de Statistique organisées, en juin 2003, par la Société française de statistique ;
- présentation de la rénovation, en juillet 2003, aux responsables du recensement en Grande-Bretagne ;
- participation à la 54e session de l'Institut international de statistique à Berlin en août 2003 ;
- participation au séminaire « Census 2001 and beyond » pour le lancement du programme de rénovation du recensement du Royaume-Uni, en novembre 2003 ;
- conférence de présentation de la rénovation du recensement, en décembre 2003, à l'Association des professeurs d'histoire et de géographie ;
- participation, en avril 2004, aux Rencontres du Café des techniques organisées par le Musée des arts et métiers sur le thème "Démographie de la France, quels scénarios pour demain ?" ;
- conférence sur le nouveau recensement à l'Institut de recherche et d'études publicitaires en juin 2004 ;
- participation au 8e séminaire de l'Institut austral de démographie en septembre 2004 ;
- participation au séminaire "Workshop on the Alternative Approaches to Population and Housing Censuses", Rio de Janeiro, en octobre 2004 ;
- participation au 2e séminaire sur l'observation urbaine organisé en octobre 2004 par le Certu, la Fnau et l'Insee sur le thème du suivi des évolutions urbaines ;
- présentation du nouveau recensement français au séminaire ONU-CEE à Genève en novembre 2004 ;
- etc.

F.6 La concertation avec les utilisateurs de l'information statistique

De longue date, les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique se concertent au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur la programmation et le contenu des opérations statistiques publiques. La rénovation du recensement de la population ne pouvait manquer d'être débattue au sein du Conseil et il en fut bien ainsi dès le printemps de 1999.

Les formes de la concertation au sein du CNIS ont été multiples. Certaines ayant déjà été évoquées (dans ce chapitre ou dans d'autres), elles ne seront mentionnées que pour mémoire dans les paragraphes suivants. D'autres appellent, en revanche, des développements plus longs ; ainsi en est-il du processus de concertation qui a conduit à la teneur actuelle des questionnaires du recensement.

F.6.1 Le nouveau recensement et les procédures du CNIS

Comme toute autre enquête statistique publique, le recensement de la population est soumis aux procédures d'opportunité et de conformité du CNIS.

F.6.1.1 L'avis d'opportunité

En premier lieu, toute enquête envisagée doit être jugée opportune (c'est-à-dire qu'elle doit apporter une information utile pour la collectivité) et nécessaire (c'est-à-dire que l'information cherchée n'existe pas déjà et ne peut pas être rassemblée par des moyens plus économiques). Ce jugement est porté par la formation compétente du CNIS en fonction du thème de l'enquête.

Dans le cas du recensement de la population, il s'agit de la formation "Démographie - Conditions de vie". Mais d'autres formations ont régulièrement débattu de la rénovation, compte tenu de leur vocation et des particularités du recensement. Ainsi, à l'égal de la formation "Démographie - Conditions de vie", les formations "Statistiques régionales et locales", "Education - Formation", "Emploi - Revenus" (pour la partie emploi), "Urbanisme - Equipement - Logement" et "Environnement" ont suivi la rénovation dans toutes ses étapes, avec un débat annuel de 1999 à 2004 pour les deux premières citées et un point d'information annuel pour les quatre autres.

L'avis d'opportunité a été délivré en mai 2002 aux enquêtes de recensement et aux enquêtes auprès des communautés pour chacune des années 2004 à 2008.

F.6.1.2 L'avis de conformité

Au sein du CNIS, l'avis de conformité (aux règles de l'art statistique) est délivré par le comité du label (label d'intérêt général et de qualité statistique). Le comité du label examine les projets d'enquête des services publics et s'assure qu'ils répondent aux critères de qualité statistique en ce qui concerne la méthode de collecte et d'échantillonnage (plan de sondage, méthode de redressement des données, traitement des non-réponses garantissant la fiabilité des résultats, etc.), de pertinence du questionnement et d'adaptation de la diffusion aux objectifs annoncés. Il s'assure également qu'une concertation a été menée avec les partenaires concernés.

L'attribution du label est un préalable indispensable à l'obtention du visa ministériel qui, selon les termes de la loi de 1951, rendra l'enquête exécutoire et l'assortira éventuellement de l'obligation de répondre faite aux personnes interrogées.

L'avis de conformité a été délivré en octobre 2002 aux enquêtes de recensement et aux enquêtes auprès des communautés pour chacune des années 2004 à 2008. Le visa donné par le ministre de l'économie porte le numéro 2004A001EC et il est accompagné de l'obligation de répondre ; ce numéro figure sur tous les questionnaires qui sont distribués aux personnes recensées.

Le moment venu, en 2007, l'Insee devra soumettre à nouveau ces opérations aux procédures de l'avis d'opportunité et de l'avis de conformité pour une nouvelle période de cinq ans. De la sorte, un contrôle régulier s'exerce, qui permet de garantir que le recensement conserve les caractéristiques voulues pour atteindre ses objectifs dans les meilleures conditions possibles compte tenu de l'état du système statistique public concernant la population et de son environnement technique.

F.6.2 Les Rencontres du CNIS

Lorsqu'un sujet d'intérêt général justifie des échanges entre producteurs et utilisateurs d'information statistique sans nécessiter la mise en place immédiate d'un groupe de travail, le Conseil peut organiser des réunions thématiques, appelées "Rencontres", qui permettent aux uns et aux autres de débattre en dehors des procédures formelles de préparation des programmes annuels ou quinquennaux d'opérations statistiques. Le lancement de la rénovation du recensement de la population se prêtait bien à cette procédure, qui a été utilisée à deux reprises en 1999 :

- la réunion d'information du 22 avril 1999 a amorcé la concertation sur le nouveau recensement. Rassemblant une centaine de participants d'horizons divers (mairies, agences d'urbanisme, universités, ministères, entreprises privées, Insee, etc.), cette réunion a fait le point sur les apports potentiels de la nouvelle méthode de recensement. A la suite de quoi, trois groupes de travail ont été constitués. Le premier a traité des statistiques infracommunales, le second de la dynamique des territoires et le troisième de la caractérisation socio-démographique de la population (cf. [§ F.6.3](#)). Ils se sont réunis de mai à octobre 1999 ;
- la Rencontre du 3 novembre 1999 a permis de rendre compte des travaux du comité scientifique (voir [§ F.5.2](#)), des principales conclusions des trois groupes de travail cités ci-dessus et des premiers enseignements de la concertation locale. Il est ressorti des débats, auxquels participaient environ deux cents personnes, un intérêt largement partagé pour une plus grande fraîcheur des résultats mais aussi des interrogations sur les risques de non-réponse liés à un recensement annuel partiel et sur la précision que l'Insee pourrait garantir au niveau infracommunal. Par ailleurs, les utilisateurs ont demandé que la concertation se poursuive, à la fois pour expliciter le projet avec un souci de pédagogie accru et pour aborder tout ce qui touche à la diffusion et à l'utilisation des résultats.

Au cours de cette Rencontre, le CNIS a annoncé la mise en place d'un groupe de travail sur le contenu des questionnaires du nouveau recensement (voir [§ F.6.3.2](#)).

F.6.3 Les groupes de travail du CNIS

En dehors de la commission spéciale née de l'article 158 de la loi du 27 février 2002, qui a accompli sa tâche en 2002 (voir [§ F.4](#) supra), le Conseil a fait fonctionner :

- en 1999, les trois groupes cités au paragraphe précédent ;
- en 2000 et 2001, un groupe de travail sur le contenu des questionnaires ;
- en 2003 et 2004, un groupe de travail sur l'utilisation et la diffusion des résultats du recensement ;
- à partir de 2004, l'instance dévaluation des procédures de collecte des informations.

L'activité de ces différents groupes est retracée ci-dessous, avec une attention particulière portée au processus d'élaboration des questionnaires.

F.6.3.1 Les trois groupes de réflexion générale

Trois groupes de travail se sont réunis de mai à octobre 1999, qui ont formulé des recommandations sur :

- ***les statistiques infracommunales*** (groupe n° 1 présidé par Monsieur André Bruston, conseiller scientifique de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, et ayant pour rapporteur Monsieur Philippe Choffel, de l'Insee). Ce groupe avait pour mandat de traiter les utilisations du nouveau dispositif de recensement aux échelons infracommunaux. En effet, les politiques urbaines mobilisent à un niveau géographique fin des informations associées en règle générale à des approches cartographiques. De telles informations sont nécessaires dans de multiples domaines, par exemple la préparation et l'évaluation de politiques urbaines (politique de la ville, contrats de ville), les études d'aménagement (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plan d'occupation des sols) ou de schémas de transport urbain, d'implantation de commerces, de services ou d'équipement, etc. ;
- ***la dynamique des territoires*** (groupe n° 2 présidé par Monsieur Jean Bergougnoux, président du Groupe d'étude et de réflexion interrégional, et ayant pour rapporteur Monsieur Alberto Lopez, de l'Insee) ; ce groupe avait pour mandat d'étudier les problématiques posées à un niveau supracommunal. Les informations utiles sont celles qui nourrissent les analyses concernant les évolutions de la répartition territoriale de la population, des emplois et des équipements, les disparités de développement inter- et intra- zones, les zonages et les réseaux, les migrations résidentielles, etc. Elles sont indispensables pour les travaux sur les liens entre territoires et entre parties d'un territoire, qu'il s'agisse de régions, départements, territoires intercommunaux, de bassins d'emploi, tous ensembles constitués de regroupements de communes. Dans ces analyses, les comparaisons spatiales sont souvent nécessaires ;
- ***la caractérisation socio-démographique de la population*** (groupe n° 3 présidé par Madame Roxane Silberman, du CNRS-Lasmas, et ayant pour rapporteur Madame Nicole Roth, de l'Insee). Son mandat était de proposer des orientations permettant d'améliorer la description des caractéristiques démographiques et sociales des populations : structures familiales et dynamique de croissance de la population française, structures par âge et par qualification de sa fraction active, migrations internes et flux migratoires avec l'extérieur. Il devait aussi s'interroger sur les concepts (ménage, famille, liens entre personnes d'un ménage) et les nomenclatures utilisées.

Le rapport n° 56 de février 2000 du CNIS ("Actes de la concertation sur le recensement rénové de la population") rend compte de manière détaillée des travaux et des recommandations de chacun des groupes. On y trouve aussi l'ensemble des contributions des membres des trois groupes. Ce rapport est accessible en ligne sur le site internet du Conseil (<http://www.cnis.fr>).

A la fin de 1999, au terme de cette première phase de concertation, l'assemblée plénière du Conseil a voté un avis spécifique sur la rénovation du recensement de la population, qui retraçait l'état de ses attentes du moment et dont le texte figure en [annexe F.3](#).

F.6.3.2 Le groupe de travail sur le contenu des questionnaires du nouveau recensement

L'assemblée plénière du CNIS a décidé, le 9 décembre 1999, que la concertation sur l'économie générale des questionnaires devait se poursuivre en 2000 et qu'un nouveau groupe de travail serait mis en place pour prolonger les réflexions entamées et suivre la mise au point des principaux questionnaires du nouveau recensement.

Plus précisément, le groupe devait intervenir de quatre façons :

- évaluer la conception d'ensemble des questionnaires pour parvenir à une répartition équilibrée ou judicieusement pondérée des grands thèmes, en faisant à ce sujet des propositions d'amélioration et en définissant l'ordre des priorités ;
- participer à l'élaboration des questionnements dans chaque thème sans pour autant entrer dans le détail de la rédaction ;
- formuler des remarques critiques et des propositions d'amélioration sur les projets de questionnaires soumis aux tests ;
- se prononcer sur le projet de questionnaire définitif élaboré par l'Insee à la suite des tests.

Le groupe a été présidé par Monsieur François Héran, directeur de l'Institut national d'études démographiques (Ined) et a eu pour rapporteurs Messieurs Guy Desplanques, maître d'ouvrage de la rénovation et chef du département de la démographie à l'Insee, et Pierre Muller, directeur régional de Lorraine de l'Insee.

La tâche du groupe n'était pas aisée pour plusieurs raisons :

- d'une part, la France se doit de suivre les recommandations internationales en matière de recensement de la population⁹⁷ et doit donc faire figurer un certain nombre de questions dans les questionnaires ;
- d'autre part, la mesure des évolutions suppose que les résultats soient comparables dans le temps, ce qui impose une certaine permanence des questions posées ;
- enfin, ces questions étant posées par écrit, sans l'intervention d'un enquêteur, elles doivent être compréhensibles par toutes les personnes interrogées (donc être simples) et peu nombreuses (en l'occurrence, l'Insee avait fait le choix de maintenir le format A4 recto-verso du bulletin individuel).

Néanmoins, comme l'expérience le montre, des changements s'introduisent dans le questionnement au fil des recensements⁹⁸. Le groupe a donc recueilli les attentes de multiples utilisateurs et a déposé son rapport fin 2000. La synthèse de ses recommandations figure en [annexe F.5](#). Le rapport n° 67 de février 2001 du CNIS, qui rend compte de manière détaillée des travaux du groupe et comporte, en annexe, les contributions écrites de ses membres, est accessible en ligne (<http://www.cnis.fr/>).

Le groupe a tenu une dernière réunion sur les questionnaires du recensement au début de novembre 2001 afin de recueillir les remarques de ses membres sur les projets définitifs de questionnaires élaborés par l'Insee à la suite des tests réalisés en 2000 et 2001. Il y avait, en effet, des choix à faire puisque la place manquait pour loger toutes les questions souhaitées. Les principaux débats par grand domaine ont porté sur les questions suivantes :

- fonction dans l'emploi (qui permet notamment de réaliser des études sur les fonctions stratégiques des villes et surtout de déterminer la PCS détaillée), âge de fin d'études (question réclamée avec insistance par la direction de la programmation et du développement au ministère chargé de l'éducation, en balance avec la suppression de la question sur le lieu d'études) et modes de transport pour les déplacements domicile-

⁹⁷ Voir au chapitre G, [§ G.1](#) et [§ G.2](#).

⁹⁸ Le lecteur intéressé trouvera en [annexe F.4](#) un tableau récapitulatif des changements intervenus dans les questionnements individuels du recensement en France depuis 1872.

travail (mais le dispositif des enquêtes sur les déplacements pouvait permettre de ne pas poser la question dans le cadre du recensement rénové) ;

- éléments de confort du logement (le recensement étant la seule source à un niveau géographique très fin), existence de pièces à usage exclusivement professionnel (question pouvant être retirée sans grand inconvénient) et meilleure définition des logements vacants ;
- question sur l'année d'arrivée en France de la personne si elle est née à l'étranger (question qui permet des analyses fiables sur l'immigration et fortement demandée du fait du manque de sources sur ce thème et de la suppression du titre de séjour pour les ressortissants de l'Union européenne).

Au terme des échanges, le groupe a classé dans l'ordre de priorité suivant les questions en balance :

1. l'année d'entrée en France des personnes nées à l'étranger ;
2. les modes de transport pour les déplacements domicile-travail ;
3. la fonction dans l'emploi.

Réuni fin novembre 2001, le comité directeur du programme de rénovation du recensement de la population a arrêté le contenu du bulletin individuel et de la feuille de logement, tant pour les DOM que pour la métropole. Ses arbitrages sont explicités dans l'[encadré](#) et l'image des principaux questionnaires utilisés lors de l'enquête de recensement de 2004 figure en [annexe F.6](#) (bulletin individuel, feuille de logement métropole, feuille de logement DOM). Les questions posées seront maintenues à l'identique lors des cinq enquêtes de recensement de 2004 à 2008 puisqu'il faut avoir accumulé cinq collectes pour pouvoir produire les résultats détaillés aux niveaux communal et infracommunal. A partir de 2009, chaque changement dans les questions posées sera immédiatement exploitable aux niveaux national et régional mais devra être maintenu cinq ans pour être exploitable aux niveaux les plus fins.

L'[annexe F.7](#) montre comment le questionnement a évolué en métropole du recensement de 1990 à celui de 1999, puis au nouveau recensement.

F.6.3.3 Le groupe de travail sur l'utilisation et la diffusion des résultats du recensement

Dès 1999, la concertation sur la rénovation du recensement de la population avait fait apparaître l'extrême sensibilité des utilisateurs à l'ensemble des questions relatives à la nature des résultats statistiques qui seraient produits par le nouveau recensement, à l'utilisation qui pourrait en être faite et aux modalités de leur diffusion. Cette sensibilité était d'autant plus vive que la diffusion à venir des résultats du recensement général de la population de mars 1999 était en cours de discussion.

A l'issue des travaux de sa commission spéciale née de l'article 158 de la loi du 27 février 2002, le CNIS a donc jugé nécessaire de lancer une concertation spécifique sur le thème de la diffusion. Un groupe de travail a été mis en place à cet effet en juin 2003, dont la présidence a été assurée par Monsieur Jean-Pierre Giblin, du Conseil général des Ponts et Chaussées, qui avait présidé la commission de l'article 158. Il a été assisté de deux rapporteurs : Monsieur André de Los Santos, chef du département de l'offre éditoriale à la direction générale de l'Insee, et Monsieur Jean-Michel Durr, directeur du programme de rénovation du recensement de la population. Le mandat donné au groupe par le bureau du CNIS figure en [annexe F.8](#).

Le groupe a rassemblé environ 80 participants dont 70 utilisateurs de tous horizons, extérieurs à l'Insee. Il s'est réuni huit fois de juin 2003 à septembre 2004 et s'est appuyé sur

deux sous-groupes dédiés, respectivement, aux statistiques supracommunales et aux statistiques communales et infracommunales. Il a déposé son rapport fin 2004.

Celui-ci comporte plus de trente propositions concrètes couvrant l'ensemble des thèmes énumérés par le mandat du groupe. Ces propositions ont notamment influencé la présentation des résultats (éléments d'aide à leur interprétation), leur rythme de diffusion (montée en charge progressive), ainsi que leur accessibilité avec la mise en ligne gratuite sur le site Internet de l'Insee.

Le rapport est accessible en ligne (<http://www.cnis.fr/>) et comporte l'ensemble des contributions de ses membres.

Le travail du groupe se prolonge par des contacts réguliers entre les chargés d'études de quelques communes et les responsables du recensement de la population à l'Insee. Ainsi s'approfondit la réflexion sur l'appropriation des résultats du recensement au niveau communal et infracommunal et sur leur restitution, afin de répondre au mieux aux besoins des communes.

Encadré 12 : Décisions de fin 2001 sur le contenu des questionnaires

Décisions de fin novembre 2001 du comité directeur du programme de rénovation du recensement de la population relatives au contenu des questionnaires pour la période 2004-2008

A/ Questionnaires de métropole

A.1 Le bulletin individuel

La question sur la double résidence est abandonnée pour les années 2004-2008, les tests n'ayant pas permis d'atteindre les objectifs statistiques visés.

La question sur l'année d'arrivée en France des personnes nées à l'étranger est conservée, en recherchant une formulation assurant sa bonne acceptation par la population concernée : on abandonne la formulation du RP 99 qui visait l'année d'arrivée en France « métropolitaine » des personnes nées « outre-mer » ou à l'étranger.

La question sur l'année de fin d'études initiales n'est pas introduite pour les années 2004-2008.

La question sur l'inscription dans un établissement d'enseignement (avec localisation à la commune de cet établissement) est maintenue pour les années 2004-2008 (en principe, y compris pour les personnes de moins de 14 ans), compte tenu de son importance pour répondre à une forte demande locale, et de ce que les sources administratives n'ont pas fait preuve encore de leur capacité à satisfaire cette demande. Le comité directeur souhaite qu'un travail soit entrepris dans le cadre du CNIS sur l'utilisation de ces sources, afin qu'à partir de 2009 cette question puisse éventuellement disparaître au bénéfice d'une autre, notamment celle évoquée au point précédent.

Le comité directeur, considérant qu'il est indispensable d'alléger le verso du bulletin individuel, préconise l'abandon des deux questions sur la fonction exercée dans l'emploi occupé et sur le mode principal de transport des actifs occupés, la première au motif principal que le questionnement sur la fonction n'est pas bien compris par la population, la seconde au motif principal que le recensement n'est pas le bon instrument pour cette investigation. Toutefois, au cas où la confection de la maquette définitive permettrait, en repensant les filtres, de faire passer plusieurs questions du verso au recto de manière à aérer fortement le verso, il confie à la maîtrise d'ouvrage le soin d'apprécier si, pour le

premier cycle, une question qui combinerait profession et fonction et la question sur les transports pourraient être conservées. (N.B. : il a été possible de conserver les deux questions).

A.2 La feuille de logement

La feuille de logement sera le support unique de collecte des informations sur le logement et la construction qui l'abrite.

Les services de l'Insee instruiront la possibilité de réduire le nombre de tranches concernant l'année d'achèvement de la construction.

La question sur l'existence de pièces à usage exclusivement professionnel ne sera pas introduite.

La question sur les installations sanitaires du logement sera allégée dans le but de prévenir tout risque de confusion, dans l'esprit des enquêtés, avec des données fiscales utilisées pour le calcul de la taxe d'habitation.

La question sur le combustible de chauffage peut être abandonnée si besoin est. (N.B. : elle ne l'a pas été).

Les questions sur la présence d'un gardien et d'un interphone ou d'un digicode seront abandonnées si leur utilité locale ou leur utilité pour le bon fonctionnement du système d'enquêtes auprès des ménages n'est pas avérée.

B/ Questionnaires des DOM

B.1 Le bulletin individuel

Il sera identique à celui de métropole.

B.2 La feuille de logement

Elle sera spécifique aux DOM pour certaines questions relatives aux éléments de confort (présence de divers équipements, présence d'un point d'eau potable dans le logement, mode d'évacuation des eaux usées, nombre de deux-roues à moteur).

On cherchera à collecter, lors des enquêtes cartographiques précédant les enquêtes de recensement⁹⁹, l'information sur la présence d'un gardien et d'un interphone ou d'un digicode, là aussi si les besoins le justifient.

F.6.3.4 La commission nationale d'évaluation du recensement de la population

Comme on l'a signalé à différentes reprises, la rénovation du recensement de la population a suscité à la fois de l'intérêt et des réserves. Ces dernières se sont exprimées avec une force croissante à mesure que le projet prenait corps, sans pour autant compromettre le lancement des opérations en janvier 2004. Néanmoins, il est apparu au CNIS que ce contexte rendait plus nécessaire encore une démarche d'évaluation qui, en tout état de

⁹⁹Voir chapitre C, [encadré](#) du § C.1.1

cause, se serait imposée eu égard à l'ampleur des changements introduits par la rénovation et à la collaboration entre personnes morales de droit public introduite par la loi de 2002. C'est pourquoi son assemblée plénière a adopté le 18 décembre 2003 l'avis suivant :

« Compte tenu du caractère innovant des méthodes de collecte du recensement de la population appliquées à partir de 2004, le Conseil recommande qu'une démarche continue d'évaluation et d'amélioration des procédures d'organisation, de préparation, de réalisation et de contrôle des enquêtes de recensement soit rapidement mise en place par l'Insee. Il recommande que cette démarche soit menée en étroite collaboration avec les associations de maires, de directeurs généraux des services et de techniciens intéressés ».

Cette demande s'inscrivait bien dans la démarche-qualité de l'Insee qui, soucieux d'améliorer le recensement au fil du temps, mettait en place, dans tous les secteurs de cette opération, un dispositif d'observation des réalisations, d'identification des améliorations souhaitables, de recherche et de test des solutions possibles et de mise en œuvre de celles-ci. Au surplus, par son caractère répétitif et désormais annuel, le recensement se prêtait bien à l'installation de cette "boucle de progrès".

Les enquêtes de recensement faisant l'objet d'un partage de responsabilités entre la commune (ou l'EPCI) qui, aux termes de la loi, "prépare et réalise" et l'Insee qui "organise et contrôle", il était naturel d'y porter une attention particulière. Certes, l'appareil législatif et réglementaire qui entoure le recensement détermine avec précision pour de nombreuses phases de la collecte qui doit faire quoi et à quel moment, mais les textes ne sauraient tout régir. Par exemple, il appartient aux communes et à l'Insee de s'entendre sur les modalités de mise à jour du répertoire d'immeubles localisés (RIL)¹⁰⁰, ou aux communes de déterminer les modes d'organisation, de rémunération et de contrôle du travail des agents recenseurs. Autrement dit, à l'intérieur du champ juridique subsistent de larges espaces d'initiative pour les acteurs. Là s'ouvrent des possibilités de partenariat dans la recherche des solutions les plus efficaces aux difficultés rencontrées.

C'est dans cet esprit qu'a été créée par le décret, n° 2005-333 du 7 avril 2005 relatif au conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique, la commission nationale d'évaluation du recensement de la population. Elle succède à l'instance d'évaluation des processus de collecte du recensement qui avait été mise en place en août 2004. La présidence de la commission est assurée par Monsieur Jean-Claude Frécon, sénateur de la Loire, maire de Pouilly-lès-Feurs et membre du comité des finances locales.

La commission nationale d'évaluation du recensement de la population est chargée de l'évaluation des modalités de collecte des informations recueillies à l'occasion du recensement de la population. Elle peut proposer des modifications aux actes législatifs et réglementaires relatifs au recensement de la population. Elle procède chaque année à l'examen du bilan de l'enquête de recensement de l'année en cours.

Le secrétariat de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population est assuré par la direction de l'Insee chargée de la coordination statistique.

¹⁰⁰ Voir [encadré 1](#).

La commission nationale d'évaluation du recensement de la population est composée :

- de représentants d'associations d'élus ;
- de représentants d'associations de personnels territoriaux ;
- de représentants d'institutions intéressées par les modalités du recensement (Académie des sciences morales et politiques, Centre nationale de la fonction publique territoriale, Fédération nationale des agences d'urbanisme) ;
- de représentants des ministres intéressés par les modalités du recensement (ministère de l'économie, des collectivités locales, de l'outre-mer, de l'agriculture, de l'équipement, de l'aménagement du territoire, délégation interministérielle à la ville) ;
- de huit personnalités qualifiées au plus, nommées par le ministre chargé de l'économie.

L'extrait du décret, les arrêtés et la décision relatif à la commission nationale figurent en [annexe F.9](#).

Comme on peut le voir, les principales associations de maires participent à la commission nationale d'évaluation du recensement de la population. Cette participation est de nature à conforter la qualité des enquêtes de recensement dans une dynamique de progrès partagée par tous les acteurs. A long terme, peut-être sera-t-il possible de faire émerger en matière d'enquête de recensement une véritable norme servant de référence collective et garantissant la qualité technique de la collecte de l'information sur le terrain.