

Partie 1 : Présentation du recensement de la population

A) Objectifs et fondements juridiques du recensement

Le recensement de la population en France a évolué au début des années 2000. Le dernier recensement exhaustif a eu lieu en 1999. Le recensement s'effectue depuis 2004 par des enquêtes annuelles. Les objectifs du recensement sont toutefois inchangés. Il vise toujours à dénombrer la population et à décrire les caractéristiques des personnes et des logements, à un niveau territorial très fin. De nombreux utilisateurs ont besoin de ces informations à des fins très diverses : acteurs locaux, décideurs publics, chercheurs, entreprises, particuliers, etc.

Les grands principes du recensement de la population sont énoncés dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à l'article 156 pour ce qui concerne la métropole et les départements d'outre-mer (cf. annexe 3). Cet article précise notamment que le recensement de la population est réalisé sous la responsabilité et le contrôle de l'Insee tandis que les communes ou les établissements de coopération intercommunale (EPCI) sont responsables de la préparation et de la réalisation des enquêtes de recensement. La loi indique également dans les grandes lignes la méthode de recensement, qui diffère selon la taille de la commune (cf. partie 1-B). Elle précise enfin qu'un décret authentifie chaque année les chiffres de population. Ces populations servent de référence à de nombreux textes réglementaires (plus de 350), comme ceux relatifs aux dotations de l'État aux communes.

Les modalités d'application de la loi de 2002 sont définies, pour ce qui concerne le recensement, dans le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 modifié relatif au recensement de la population. Y sont définies notamment les différentes catégories de population (cf. encadré 1-A.1). Ce décret précise également les modalités des enquêtes annuelles de recensement (EAR) et les dispositions financières (dotation forfaitaire de recensement) pour la réalisation de ces enquêtes.

Le règlement général 2016/679 du 27 avril 2016 sur la protection des données (RGPD) ainsi que la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, s'appliquent à l'enquête de recensement. Les droits d'accès, de rectification ou de limitation de traitement peuvent être exercés auprès des directions régionales de l'Insee. Le recensement de la population est aussi encadré par la loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques du 7 juin 1951, s'agissant d'une enquête statistique et de la confidentialité des données,

Plusieurs autres textes réglementaires (décrets, arrêtés) sont relatifs au recensement, mais sont moins structurants pour ce document. Ils ne sont donc pas présentés dans cette partie.

Encadré 1-A.1 : Les différentes catégories de population

Le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 fixe les catégories de population et leur composition.

La **population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles, recensées sur le territoire de la commune. L'enquête de recensement sur le territoire de la commune permet de déterminer cette population.

La **population comptée à part** comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont une résidence sur le territoire de la commune :

- personnes mineures dont la résidence familiale est dans une autre commune, mais qui résident du fait de leurs études dans la commune ;

- personnes résidant dans une communauté de catégorie 1, 2 ou 3 (établissements sanitaires et sociaux de moyen ou long séjour, maisons de retraite, foyers ou résidences sociales, communautés religieuses, casernes ou établissements militaires) d'une autre commune mais ayant une résidence familiale sur le territoire de la commune ;

- personnes majeures âgées de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et qui résident dans une autre commune pour leurs études.

La **population totale** est la somme de la population municipale et de la population comptée à part.

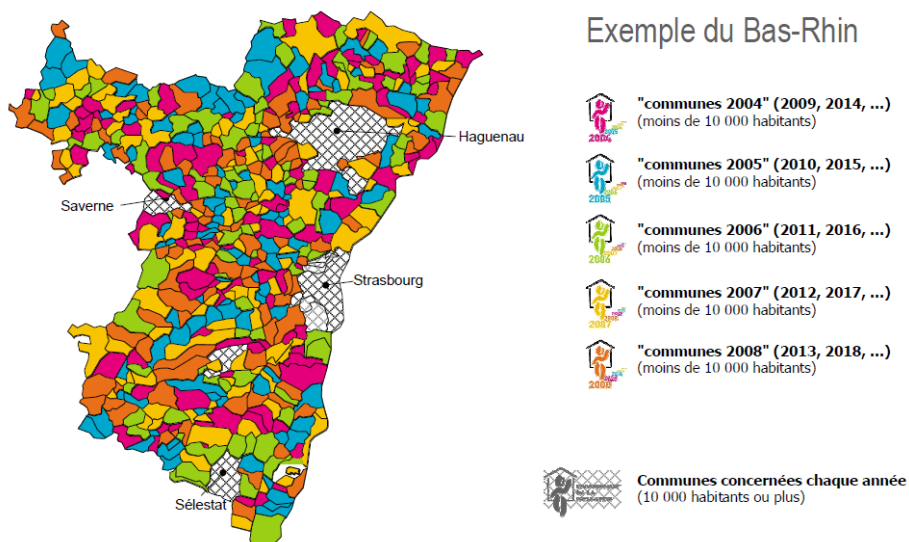
B) Méthode de recensement

Depuis 2004, le recensement repose sur un cycle quinquennal glissant. Ainsi, les informations faisant référence à une année donnée sont élaborées à partir des résultats de 5 enquêtes annuelles de recensement.

Deux catégories de communes (cf. encadré 1-B.1) sont à distinguer.

Les communes dont la population municipale est inférieure à 10 000 habitants (dénommées « petites communes » dans la suite de ce document) sont recensées de manière exhaustive tous les cinq ans. Pour ce faire, ces petites communes ont été réparties en cinq groupes – dits groupes de rotation – en s'assurant que ces groupes soient homogènes sur plusieurs caractéristiques (population par sexe, par âge, logements par catégorie, etc.) [cf. schéma 1-B.1]. Chaque année, les communes d'un groupe de rotation sont recensées. Au bout de cinq ans, l'ensemble des petites communes ont été recensées de manière exhaustive.

Schéma 1-B.1 : Représentation de la répartition des communes de moins de 10 000 habitants pour le département du Bas-Rhin



Les communes dont la population municipale est supérieure à 10 000 habitants (dénommées « grandes communes » dans la suite de ce document) sont recensées chaque année, seulement sur une partie de leur parc de logements. Chaque année, environ 8 % des logements de chaque grande commune sont recensés. L'échantillon de logements à recenser est tiré à partir d'une base de sondage d'adresses issue d'un répertoire exhaustif d'adresses d'habitation, le Répertoire des immeubles localisés (RIL). Ce répertoire, mis à jour en partenariat entre les communes et l'Insee, est un élément clé de la réalisation du recensement dans les grandes communes ; il fournit également le nombre de logements de la commune au

1^{er} juillet de chaque année, soit un des éléments du calcul des populations. Il est présenté de manière détaillée dans la partie 2-A. Les adresses d'habitation sont réparties en cinq groupes de rotation (cf. schéma 1-B.2), et chaque année, environ 40 % des logements d'un groupe de rotation font partie de l'échantillon. Sur un cycle de 5 ans, ce sont ainsi 40 % des logements qui sont recensés. Ce taux est suffisant pour fournir des statistiques robustes sur chaque grande commune (cf. partie 2-F).

Encadré 1-B.1 : la gestion des immeubles et des ensemble immobilier à cheval sur plusieurs communes

Un immeuble est composé au sens de l'Insee, d'un bâtiment unique. Un ensemble immobilier est composé de plusieurs immeubles.

Lorsqu'un même immeuble dispose de plusieurs entrées, l'Insee détermine une entrée principale et une ou des entrées secondaires. Cette distinction est réalisée systématiquement dans les communes de plus de 10 000 habitants dans le répertoire des immeubles localisés. Les critères utilisés pour déterminer le caractère principal ou secondaire d'une entrée sont d'abord de privilégier comme principale l'entrée pour piéton (un accès au garage sera considéré comme secondaire). S'il y a plusieurs entrées pour piéton, l'entrée principale sera celle qui bénéficie des services publics : dépôt du courrier (présence des boîtes aux lettres), ramassage des ordures ménagères...

En cas d'immeuble à cheval sur plusieurs communes, c'est le positionnement de l'entrée principale qui détermine la commune d'appartenance de l'immeuble. Dans les concepts du recensement, un immeuble n'est donc jamais découpé en plusieurs morceaux afin de les affecter à des communes différentes.

Lorsqu'un ensemble immobilier composé de plusieurs immeubles est à cheval sur plusieurs communes, on affecte chaque immeuble à la commune sur laquelle il est situé. Les limites cadastrales sont plus facilement identifiables lorsqu'elles ne coupent pas des immeubles entiers.

Les mêmes règles sont appliquées pour le cas des communautés à cheval sur plusieurs communes.

Schéma 1-B.2 : Représentation de la répartition des adresses au sein des groupes de rotation, pour une commune de plus de 10 000 habitants de France métropolitaine



C) Déroulement de la collecte

L'enquête de recensement de la population est réalisée par les communes. Des agents recenseurs recrutés par chaque commune entrent en contact avec les ménages qui doivent être recensés. En amont de la collecte, les agents recenseurs mettent dans les boîtes aux lettres des logements concernés par le recensement des lettres aux habitants : celles-ci informent les personnes concernées que leur logement sera recensé, que c'est une enquête d'utilité publique obligatoire pour connaître la population et aider les acteurs publics à programmer des infrastructures communales adaptées. L'agent recenseur appose également autant que possible des affiches dans les halls d'immeubles concernés.

Ensuite, lors de la première prise de contact, l'agent recenseur s'assure que le logement est occupé au titre de résidence principale. Si ce n'est pas le cas, seules des informations relatives au logement sont collectées et aucun habitant n'est comptabilisé ; l'agent recenseur précise alors la catégorie du logement : résidence secondaire, logement occasionnel ou logement vacant. S'il s'agit d'une résidence principale, l'agent recenseur propose en premier lieu de répondre par Internet. Pour cela, l'agent recenseur fournit une notice et des identifiants de connexion pour remplir le questionnaire en ligne du recensement. Si le ménage n'est pas en mesure de répondre par Internet, il dépose des questionnaires papier qu'il reviendra chercher, une fois remplis, quelques jours plus tard (méthode du dépôt-retrait). Le questionnaire du recensement est donc auto-administré. Lorsque la situation l'exige (personne n'étant pas en capacité de répondre par elle-même par exemple), l'agent recenseur peut remplir le questionnaire en procédant par interview.

Si l'agent recenseur n'arrive pas à entrer en contact avec le ménage à recenser, il prend contact avec le voisinage afin de déterminer si le logement à recenser est une résidence principale et, le cas échéant, le nombre de personnes qui y résident de manière permanente. En l'absence d'informations, une estimation du nombre d'habitants est réalisée par l'Insee à partir des autres logements recensés (cf. partie 2-D).

Un nouveau protocole a été testé. Il concerne les seules adresses individuelles (*i.e.* les adresses avec un seul logement) et consiste à déposer dans la boîte aux lettres la notice et les identifiants de connexion pour remplir le questionnaire en ligne du recensement. Le ménage peut alors répondre spontanément, sans avoir eu de contact direct avec l'agent recenseur, ce qui allège le travail de collecte. Si le ménage ne répond pas spontanément, l'agent recenseur prend alors contact avec lui pour le relancer et on revient au protocole habituel. Ce protocole sera généralisé à l'ensemble des adresses individuelles pour l'EAR 2021.

Deux paramètres collectés lors des enquêtes annuelles de recensement sont fondamentaux pour le dénombrement de la population. Le premier est la catégorie du logement, afin d'éviter que des ménages soient comptabilisés deux fois, une fois dans leur résidence principale et une fois dans leur résidence secondaire. Le second est le nombre d'habitants permanents du logement. La définition du caractère « permanent » est fixée par le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003. Des consignes sur le questionnaire en ligne et sur le questionnaire papier explicitent la manière de traiter chaque situation (colocation, multi-résidence pour raisons professionnelles, études, garde partagée, etc.). Cette définition est conforme aux règlements européens et normes internationales et s'appuie sur la notion de « population de résidents habituels » (cf. encadré 1-C.1 et partie 2-B). Les questionnaires papier sont visualisables sur le site internet le-recensement-et-moi.fr.

Encadré 1-C.1 : la population de résidents habituels, définition de référence aux niveaux européen et international

La définition de la population faisant référence au niveau européen et au niveau international est la « population de résidents habituels ». Elle est définie de la manière suivante (extrait des « recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations 2020 » de l'Unece [Unece, 2015]) :

« La population servant de base à utiliser pour les comparaisons internationales est la "**population de résidents habituels**". La "*population de résidents habituels*" d'un pays se compose des personnes qui ont leur lieu de résidence habituelle dans le pays au moment de référence du recensement et qui y ont résidé ou ont l'intention d'y résider pendant une période continue d'au moins douze mois. L'expression "période continue" signifie que les absences (du pays de résidence habituelle) dont la durée est inférieure à douze mois ne modifient pas le lieu de résidence habituelle. Les mêmes critères s'appliquent à toutes les divisions territoriales du pays.

Le "**lieu de résidence habituelle**" est le lieu géographique où la personne recensée passe habituellement son temps de repos quotidien au cours d'un laps de temps défini, comprenant le temps de référence du recensement. »

Après la phase de collecte, l'Insee réalise des contrôles qui peuvent, dans certains cas, nécessiter de retourner sur le terrain.

Pour les personnes ne vivant pas en logements ordinaires (personnes en habitation mobile, sans-abris, bateliers ou personnes vivant en communauté¹), le protocole du recensement est différent (cf. encadré 2-B.2).

D) Estimations de population

Les résultats des enquêtes annuelles de recensement font l'objet de redressements pour corriger la non-réponse totale et la non-réponse partielle. Une fois les données redressées, elles sont utilisées pour calculer les populations légales annuelles authentifiées par décret. L'Insee diffuse, en fin d'année N+2, les données de population relative au 1^{er} janvier de l'année N. Pour cela, les données du dernier cycle quinquennal sont mobilisées, *i.e.* les données des EAR N-2 à N+2. Les méthodes d'estimations diffèrent selon la taille de la commune (cf. parties 2-E et 2-F pour plus de détail sur les méthodes). Pour les petites communes, le recensement étant exhaustif une année sur cinq, l'estimation de population consiste à estimer le niveau de population de l'année N à partir de la population des deux dernières collectes et de l'évolution observée dans les données fiscales. Pour les grandes communes, l'estimation s'appuie sur le nombre de logements issus du RIL et le nombre moyen de personnes par logement observé lors des cinq dernières enquêtes de recensement.

L'Insee diffuse, à la fin de chaque année N, les populations légales de l'ensemble des circonscriptions administratives, qui sont authentifiées par décret. Ces populations ont comme date de référence le 1^{er} janvier N-2. Par exemple, les populations légales des communes diffusées fin 2019, à utiliser pour l'année 2020, ont une date de référence au 1^{er} janvier 2017. Chaque mois de juin, les populations légales sont complétées par la diffusion de résultats statistiques détaillés. En octobre, des données infra-communales sont également diffusées.

1 La définition des communautés dans le cadre du recensement est fournie dans l'annexe 1.