

COMPTE-RENDU

*Sous la présidence de M. de FOUCAULD,
Président de la formation Démographie, conditions de vie*

M. de FOUCAULD ouvre cette *Rencontre* du CNIS sur la rénovation du recensement de la population. La journée est organisée autour de deux modules principaux : le premier consiste à se pencher sur les conclusions des trois groupes de travail, le second sera consacré à d'autres aspects relatifs au projet en question et à la préparation d'un avis.

I - Intervention de M. CHAMPSAUR, Directeur général de l'INSEE

Je suis très heureux d'ouvrir cette *Rencontre* consacrée à la rénovation du recensement. Je ne pourrai malheureusement pas participer à l'ensemble de vos travaux, étant pris pour le reste de la journée par une autre rencontre, qui porte celle-là sur la modernisation du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à laquelle je dois en ce moment consacrer du temps. Je tenais à vous accueillir ce matin, car **j'attache une grande importance à cette rénovation** et à la réflexion que le CNIS a provoquée et conduite à ce sujet.

Cette *Rencontre* marque une étape importante dans la concertation. Je me félicite de vous y voir nombreux, c'est un signe de l'intérêt que vous portez au recensement, de l'utilité de réfléchir ensemble à ses évolutions. Vous avez été particulièrement nombreux à participer aux groupes de travail que le CNIS a lancés, à nous faire part de vos attentes ou de vos craintes par rapport aux changements de méthode envisagés.

Puisque vous êtes ici aujourd'hui, c'est que vous vous intéressez aux recensements de l'avenir ; je suppose que vous gardez un intérêt pour le recensement actuel. Je vais donc commencer par quelques informations sur celui de 1999.

La collecte s'est dans l'ensemble très bien déroulée, mais nous avons constaté que l'accès à nos compatriotes devenait de plus en plus difficile. **Nous avons le sentiment d'atteindre les limites de la méthode actuelle.**

Les premiers résultats, provisoires, ont été publiés au début du mois de juillet. L'INSEE procède actuellement au décompte de la population légale des circonscriptions administratives. Ces chiffres seront authentifiés, comme à l'accoutumée, par un décret qui paraîtra fin décembre.

Les difficultés de mise au point de la saisie par lecture optique des questionnaires se résorbent peu à peu, laissant augurer d'un démarrage effectif à très brève échéance. Si comme nos prestataires nous l'annoncent, la saisie « industrielle » commence ce mois-ci, les premiers résultats statistiques devraient être disponibles à partir de l'été 2000, c'est-à-dire avec environ trois mois de retard. Les résultats complets résultant du sondage au quart seraient, quant à eux, disponibles en 2001. Nous avons veillé comme en 1990 à ce que la première vague de résultats statistiques, celle qui est exploitable au niveau le plus fin puisqu'elle résulte d'un traitement de tous les bulletins, soit la plus riche possible. **L'information fournie dès 2000 sera plus riche que pour le recensement de 1990.**

J'en viens maintenant à la rénovation du recensement. Vous en connaissez bien les objectifs fondamentaux :

- **objectifs de résultats** : aller vers une meilleure appréciation des réalités régionales et locales en produisant **une information fraîche et régulière**. Le recensement rénové mettrait à jour chaque année (et non tous les 7 à 9 ans) une description statistique de l'ensemble du pays, de ses circonscriptions administratives, et des quartiers des grandes villes. Il permettrait aussi d'actualiser les populations légales de chacune des communes. Concrètement, si le recensement rénové avait été disponible, les négociations sur les contrats de plan État-région qui se sont déroulées fin 1998-début 1999 se seraient appuyées sur des données de 1996 et même 1998 pour un cadrage régional, au lieu de données remontant à 1990.

- **objectif de moyens** : répartir au mieux la charge de collecte de l'information et **tirer le meilleur parti des nouvelles techniques** cartographiques et statistiques ainsi que des sources administratives qu'il est désormais possible de mobiliser à un niveau géographique fin. Cette évolution du mode de production nous permet de garantir d'une part la régularité de l'information produite et d'autre part sa qualité, en réduisant les risques de sous-estimation liés à la non réponse.

Cette évolution du recensement s'inscrit dans un cadre plus vaste : l'**évolution d'ensemble du dispositif statistique** qui vise à développer et assurer la cohérence de la production d'informations localisées en s'appuyant sur les fichiers administratifs et en développant les investissements sur la cartographie. Autour du recensement, et grâce aux investissements réalisés, notamment sur les systèmes d'informations géographiques, c'est l'ensemble de **la statistique régionale et locale qui évolue et progresse**. Ce besoin de fraîcheur, de régularité, d'enrichissement de l'information localisée a été très largement exprimé quand le CNIS, pour préparer son programme à moyen terme sur la période 1999-2003, a consulté les utilisateurs de statistiques régionales et locales.

La **concertation** sur la rénovation du recensement est pour nous très importante, à l'image de l'importance de la source. Nous ne faisons pas le recensement seuls, et cette opération a énormément d'utilisations et d'utilisateurs. Il était pour nous inenvisageable d'engager un projet de refonte sans en informer nos partenaires et utilisateurs et sans prendre en compte leurs avis.

- Cette concertation porte sur **plusieurs dimensions** : statistique, réglementaire et législative, et enfin organisationnelle (c'est-à-dire le comment faire). Nous sommes réunis ce jour pour bien apprécier les impacts statistiques de cette refonte, cette *Rencontre* doit permettre de bien repérer l'avis des utilisateurs sur ces aspects du projet.

- Les autres dimensions, **aspects réglementaires et législatifs** ainsi que les conditions de mise en œuvre avec les collectivités locales, sont traitées dans d'autres instances. Concernant les aspects législatifs, nous élaborons un projet de loi que nous escomptons soumettre au Parlement au cours du premier semestre 2000. L'impact réglementaire est analysé dans le cadre d'un groupe de travail inter-administratif animé conjointement par l'INSEE, la DGCL et la direction générale de l'Administration du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, nous rencontrons les associations d'élus et notamment, au niveau national, l'Association des maires de France (AMF) pour la mise en œuvre. Le débat a lieu également au niveau local : les directeurs régionaux de l'INSEE interviennent devant les élus, si possible devant chaque département de leur région, pour leur présenter cette rénovation et recueillir leur avis. Nous vous tiendrons plus précisément informés de ces différents travaux cet après-midi.

- Sur les **aspects statistiques**, qui nous réunissent aujourd'hui, le Conseil a engagé une large concertation, sous forme de *Rencontres* et de groupes de travail, pour recueillir vos besoins, vos questionnements et vos propositions sur le recensement rénové. Chacun des trois groupes, « statistiques infracommunales », « dynamique des territoires », « caractérisation socio-démographique de la population », dont les présidents sont autour de moi, a fourni un travail remarquable, dont les résultats vous seront présentés au cours de cette journée. Je tiens tout particulièrement à remercier les présidents et rapporteurs de ces groupes ainsi que l'ensemble des participants pour leur contribution importante et riche à la réflexion ; j'ai conscience que la tâche était lourde dans le temps limité qui leur était imparti.

Nous avons également demandé à un Comité scientifique, présidé par M. CAUSSINUS, président de la Société française de statistique, de se prononcer sur les méthodes et notamment sur la précision de la mesure de la population légale. M. ANTOINE, au nom de M. CAUSSINUS, vous fera un point de l'avancée des travaux de ce Comité dont je tiens aussi à remercier les membres.

Je tiens à préciser que la concertation ne s'arrêtera pas là. L'INSEE s'appuiera bien sûr dans sa démarche sur le matériau déjà recueilli lors des travaux réalisés en commun, et **l'INSEE continuera cette réflexion** avec vous, utilisateurs de statistiques, notamment sur les aspects de mise en œuvre de la rénovation.

Je vous souhaite une excellente journée de travail et d'échanges, et suis tout disposé à répondre à d'éventuelles questions.

M. de FOUCAULD remercie M. CHAMPSAUR pour cette présentation. Chacun a conscience de vivre dans une société qui évolue très vite et dont les structures sont de plus en plus fluides. Tous les acteurs de l'action publique constatent la diversification des situations sociales et le risque d'exclusion, et, face à une situation assez indécise, se fait ressentir le besoin de se représenter la réalité de façon plus fine, plus rapide et plus « fraîche » comme disent les statisticiens. **Le projet proposé semble donc convaincant sur la finalité, mais doit être examiné sur la méthode.**

À la première question de M. DUMONT (Université de Paris IV) qui souhaite savoir si les chiffres du recensement de 1999 publiés en juillet seront modifiés, M. CHAMPSAUR répond par l'affirmative, car précise-t-il, ils évoluent encore. Ils devraient cependant être figés dès le mois de décembre pour déboucher sur la population légale qui sera publiée par décret.

À la seconde question, qui porte sur le recensement rénové, il précise qu'à partir de fin 2006 un décret donnera chaque année la population légale de chaque commune.

II - Rappel du projet

M. GLAUDE (INSEE) dit le plaisir qu'il éprouve à être dans cette assemblée où la statistique rencontre son public et ses utilisateurs. Il se félicite que le service public en général et l'INSEE en particulier adoptent de plus en plus cette démarche de contact avec les utilisateurs et de coproduction des données. Le temps est encore au débat, et la méthodologie envisagée occupe une partie importante des discussions. L'idée de départ est simple : dans quelle mesure, à budget donné, peut-on augmenter la qualité des données ? À cette préoccupation qui a guidé la réflexion depuis le début, on pense au qualificatif employé par M. de FOUCAULD, la fraîcheur. Il s'avère en effet que l'on a de plus en plus besoin d'une part de données récentes et détaillées, à cause de l'évolution rapide des conditions de travail et des modes de vie, et d'autre part d'informations localisées en raison de la décentralisation progressive des différentes politiques publiques (formation, éducation, santé, aide sociale, dépendance).

Pour répondre à ces demandes, deux leviers principaux peuvent être utilisés : **les sondages et les données administratives.**

Le premier, qui est aussi le plus ancien, nécessite une base de sondage de bonne qualité. Pour le recensement rénové, le **répertoire d'immeubles localisés (RIL)** en sera l'élément essentiel. Exhaustif sur l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants, il comprendra les immeubles et leur adresse finement localisée. Il sera initialisé à partir des données collectées lors du recensement de 1999 et régulièrement mis à jour à partir de sources aussi différentes que les fichiers des constructions neuves ou certains fichiers administratifs (taxe d'habitation, assurance maladie), complétées par des vérifications sur le terrain. Le tirage au sort des logements à recenser chaque année se fera en deux étapes, compte tenu du fait que les immeubles d'une ville auront au départ été répartis en cinq groupes. Chacun d'eux sera prérecensé pour établir la liste exhaustive des logements dans laquelle, dans une deuxième phase, on tirera 40 % de logements à recenser l'année considérée. Donc 40% de logements recensés chaque année dans 1/5 des immeubles correspondra pour les grandes villes à un taux de sondage annuel de 8 %. Selon le niveau géographique de diffusion des résultats, on va produire différents types de données utilisant exclusivement le sondage annuel, ou au contraire, pour des petites zones ou pour une étude plus finement localisée, on devra cumuler les résultats des sondages indépendants des cinq années successives.

Cette technique de sondage ne sera appliquée que pour les communes de plus de 10 000 habitants, seuil envisagé actuellement. Les petites communes feront toujours l'objet d'un recensement exhaustif tous les cinq ans de manière tournante. La définition de la population légale de chaque commune, qui interfère dans de nombreux textes législatifs et réglementaires, est un objectif qui sera toujours satisfait. L'économie réalisée avec cette nouvelle méthodologie permettra d'**augmenter** la fréquence de la collecte et en corollaire **la fraîcheur des résultats.**

Pour avoir des données de bonne qualité, le second levier utilisé est le recours plus systématique aux **données administratives** existantes. En raison de leur rapport qualité-prix et de leur amélioration constante, elles **constituent l'avenir de la statistique locale.** Tout appariement ou confrontation entre les données individuelles issues de ces sources et du recensement est exclu. Cependant, une utilisation pertinente de l'évolution de la taxe d'habitation ou du nombre d'assurés à l'assurance maladie dans une

zone recensée permettra de mesurer non seulement l'évolution globale des effectifs de la population, mais aussi l'évolution différenciée par sexe et groupe d'âge. L'évolution des données administratives permettra, par des méthodes de calages, de compléter les données collectées par recensement exhaustif des communes de moins de 10 000 habitants pour les années où la collecte n'a pas lieu ; elle servira à améliorer la qualité des données de chaque sondage annuel dans les autres communes.

Une **diffusion annuelle des résultats** sera effectuée à la fin de chaque année, la première devrait avoir lieu fin 2004. Ce recensement rénové sera utilisé comme base de sondage pour des enquêtes spécifiques, nationales ou locales. La fraîcheur des données de cette base facilitera la surpondération de certaines catégories de population.

Le recensement rénové sera l'atout maître dans un système d'informations statistiques localisées, mais il sera complété par d'autres sources. Les DADS (déclarations annuelles de données sociales) pour le recensement exhaustif des salariés travaillant sur le territoire français, les fichiers de l'IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques), ceux des caisses d'allocations familiales ou de l'ANPE continueront à être mobilisés avec toutes les garanties de confidentialité. Des travaux seront engagés pour pouvoir conjuguer l'information socio-démographique avec l'offre, ou développer l'information géographique. Des projets de « réconciliations » locales et départementales de toutes les sources statistiques sur l'emploi devraient par exemple se concrétiser avec la mission ESTEL (estimations localisées d'emploi).

M. de FOUCAULD remercie M. GLAUDE pour cet exposé qui permet de voir l'architecture du recensement rénové.

III - Conclusions du groupe de travail « Statistiques infracommunales » (groupe 1)

M. BRUSTON (Délégation interministérielle à la ville et au développement social), président du groupe, souligne en préambule l'importance du travail fourni par M. CHOFFEL, rapporteur. Il indique ensuite que les utilisateurs, notamment les administrations et les collectivités, ont exprimé un certain nombre de revendications. Les agences d'urbanisme et les chercheurs marquent un intérêt évident pour les statistiques infracommunales.

Trois points essentiels se dégagent :

- **le gain en fraîcheur** est effectivement unanimement souligné, mais un sentiment général de perte de précision apparaît ;
- une interrogation se manifeste sur les **relations inhabituelles** que ces nouvelles pratiques introduiront entre les différents acteurs ;
- la question de la **transparence** de tous les aspects des méthodes est posée et ce dernier point donne lieu à un développement important.

Le groupe de travail pose d'abord la question de **la précision** qui aurait été « supplantée » par la fraîcheur. Il s'interroge ensuite sur **les garanties**, concernant notamment le croisement, l'interaction entre les données administratives et les données du recensement rénové, la cohérence générale à la fois du recensement lui-même et de l'utilisation des sources administratives ainsi que la pérennité de ces dernières. Il a d'autre part été demandé d'étudier un certain nombre d'améliorations des taux et des seuils pour éviter tout problème d'ajustement. Les collectivités territoriales semblent apprécier les décisions sur la base des IRIS 2000, mais aimeraient disposer d'informations élémentaires pour les recomposer géographiquement en fonction de leurs propres objectifs, variables dans le temps.

Le **jugement** global porté **sur la construction et l'utilisation envisagée du RIL** par les différents sous-groupes reste **très positif**. La préoccupation récurrente exprimée par chacun des sous-groupes reste la transparence des méthodes employées pour traiter l'information de base, et la possibilité de la retravailler.

Hormis les interrogations méthodologiques, le recensement continu présente un **grand intérêt pour les questions thématiques**, que l'on trouve par ailleurs dans des enquêtes de l'INSEE. Le groupe de travail souligne l'intérêt de pouvoir mesurer plus fréquemment la nature et l'intensité des flux migratoires dont l'évolution et la transformation s'accroissent. Une attente équivalente apparaît pour tout ce qui touche à l'emploi et à la formation. Enfin, les acteurs des politiques de la ville se réjouissent à l'idée de pouvoir

reconstruire les micro-territoires dans lesquels se produisent ou se concentrent les inégalités les plus évidentes.

Le dernier point soulevé avec force est la **demande d'un véritable partenariat**, qui permet un égal accès aux données, une véritable négociation avec l'INSEE des responsabilités des uns et des autres, et enfin la possibilité de proposer des amendements au projet.

Avant de donner la parole à M. BIACABE et d'ouvrir le débat, M. de FOUCAULD tient à remercier l'INSEE qui a engagé la réflexion avec les usagers, et la soixantaine de personnes qui a participé aux travaux de ce groupe.

M. BIACABE (Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris) précise qu'il réagit en tant que non statisticien, mais utilisateur parmi de nombreux autres. Selon lui, l'extrême variété des demandes correspond à celle des usagers et l'intérêt des statistiques infracommunales est désormais indiscutable. La décentralisation, qui a fait des collectivités locales des décideurs importants, et la mobilité toujours plus grande des personnes vivant en particulier dans les zones urbaines, ont accentué le **besoin d'avoir une connaissance précise du territoire** sur lequel agir. Cependant, l'arbitrage entre fraîcheur de l'information et précision de la statistique tranché au profit de la première donne de meilleurs résultats dès lors qu'on s'intéresse à des populations larges, mais engendre un certain nombre d'inconvénients lorsqu'on se préoccupe de populations très ciblées. Lorsque l'on constate en effet que l'erreur de précision de la méthode par sondage, évaluée à 0,2 % pour une agglomération de 250 000 habitants, passe à 2 % pour un îlot de 2 000 personnes et à 8 % si l'on étudie la population des personnes âgées de ce sous-groupe, **on mesure les limites de la méthode du sondage** et les problèmes que rencontrent les utilisateurs.

Ce qui frappe à la lecture du rapport, c'est à la fois la très **grande diversité des utilisateurs et des besoins**, mais les questionnements signalés reflètent une forte préoccupation d'ordre social exprimée par les collectivités locales et les urbanistes. Il est cependant utile de rappeler l'usage économique du recensement pour l'intégrer dans la réflexion sur son évolution. Sa première utilisation intervient dans la détermination des zones de chalandise et des décisions d'implantation des entreprises, des commerces ou d'autres activités. À l'instar de M. BRUSTON qui évoquait la nécessité de connaître les déplacements des individus pour aménager les infrastructures, il peut être utile d'être informé des fréquentations commerciales. Le recensement sert aussi pour les études de marché, et c'est là sa deuxième application économique, la troisième étant les actions à entreprendre en liaison avec le fort développement prévisible des services aux particuliers, mais cette liste n'est pas exhaustive.

La grande diversité des besoins se traduit par un spectre de demandes très large, mais le recensement n'est peut-être pas l'instrument le mieux adapté pour y répondre, les sources administratives sembleraient plus adéquates.

L'**accès à l'information** devrait être facilité par un partenariat approfondi entre l'INSEE et les collectivités locales qui ne se contenteront plus de fournir les agents recenseurs. La question se pose aussi de savoir si l'Institut possédera les **moyens matériels et humains** pour répondre plus facilement à une nouvelle demande plus personnalisée, alors qu'il est déjà long et coûteux d'obtenir des informations standardisées. La fraîcheur de l'information collectée ne saurait faire abstraction de cette préoccupation.

Un effort de **transparence et de pédagogie** devra accompagner la mise en place des nouvelles procédures de recensement. On vit actuellement sur le mythe de l'exhaustivité du dénombrement de la population, la technique envisagée devra être expliquée et convaincre d'abord les élus locaux.

Débat

M. de FOUCAULD ouvre le débat en précisant que certaines questions resteront provisoirement sans réponse, mais toutes les remarques seront utiles pour améliorer le projet.

M. LÉRIDON (INED) juge très important ce qui vient d'être dit. En effet, les réflexions du groupe de travail qui ont été présentées renvoient au niveau local, le plus concerné par le recensement rénové. Il appuie

avec force la **demande de tests** avant tout engagement ferme. Son expérience lui permet de passer sans réserve de l'exhaustivité au sondage, mais à condition que la base de sondage, ici fondée essentiellement sur le répertoire des logements, soit de très bonne qualité.

La seconde raison qui milite en faveur d'une indispensable expérimentation, est le passage d'un système exhaustif avec l'effet d'annonce bien connu sur la population, à un système continu par sondage. Le taux d'acceptation est à observer avec attention, car si au problème de mesure d'intervalle de confiance déjà évoqué s'ajoutaient des soupçons d'erreurs de mesure sur le terrain et de biais d'enregistrements consécutifs à des refus importants, l'opération serait beaucoup plus critiquée.

Il pense qu'il faut absolument se donner le temps d'effectuer toutes ces opérations, et souhaiterait **que soient redites les raisons des choix opérés**. D'autres options ont certainement été envisagées, il serait très important de les connaître. Avant de supprimer un système utilisé depuis deux siècles, il est indispensable de s'assurer que c'est bien le projet optimal qui a été retenu.

M. MARECHAL (Mairie de Nantes) approuve pour l'essentiel le contenu du rapport, et notamment les questions principales qui sont posées et font l'objet de débats. Il insiste sur trois points :

- **le taux de sondage** renvoie à la précision des résultats, principalement au niveau infracommunal. Le sondage vient en sus de la rotation sur cinq ans, le nombre de questionnaires collectés sera au final inférieur à celui obtenu par les méthodes antérieures. Y a-t-il une justification précise, autre que financière, à un tel bouleversement des procédures ?

- **la commune reste l'unité de base de la collecte** du recensement. Ce principe est confirmé avec l'idée d'utiliser deux méthodes distinctes selon la taille de la commune. Mais si cette dernière demeure la cellule de base de la démocratie, tout ce qui concerne les projets de développement, les transports, le logement ou l'urbanisme se traite de plus en plus sous **forme intercommunale**. Avoir des traitements dissemblables, et en particulier une application différente du RIL sur l'ensemble du territoire d'une agglomération hétérogène en effectif de population, risque d'être problématique.

- **l'évolution éventuelle des rapports entre les collectivités locales et l'INSEE** n'est pas précisée. La logistique à mettre en place, les missions dévolues aux communes, l'organisation de la collecte et le partage des coûts restent flous. Le RIL est sans doute l'objet d'un partenariat fructueux avec l'INSEE car beaucoup de grandes villes ont actuellement des systèmes d'informations géographiques relativement perfectionnés et sont aussi intéressées par une bonne actualisation du répertoire des immeubles.

M. BURGEL (CNRS) revient sur la modification des processus déjà évoqués. Augmenter la fréquence des recensements permet de répondre à leur accélération, mais il faut aussi considérer leurs changements de nature. En prenant les exemples de l'habitat et de la mobilité, on constate qu'un certain nombre de citoyens des grandes agglomérations éprouveraient quelques difficultés à déterminer leur lieu de résidence principale. Cette décision n'est pourtant pas anodine, car elle concerne à la fois la définition de la population légale et le nombre d'habitants réels d'une commune.

L'évolution de la responsabilité de l'INSEE concerne à la fois les collectivités locales et les chercheurs. Grâce au recensement rénové, on aura une base de sondage et d'enquête permanente permettant des agrégats d'espace et de population. **La question se pose de savoir si l'INSEE va changer son rôle** et devenir un acteur de ces enquêtes permanentes qualitatives, que les laboratoires de recherche et les collectivités locales pourront solliciter à des coûts acceptables.

M. GLAUDE souligne la qualité des travaux exposés et l'intérêt du questionnement, avant de préciser un certain nombre de points évoqués par le public, et de répondre aux questions posées par le premier groupe de travail.

- Pour la réalisation de ce recensement rénové, le travail avec les acteurs n'a pas lieu d'être traité dans l'enceinte du CNIS puisqu'il existe, entre autres, une procédure de concertation avec l'Association des maires de France. L'objectif est clairement de **fonder des bases saines, l'implication des élus est primordiale** pour obtenir une qualité optimale du RIL. En revanche, une plus grande prise en charge par l'INSEE, avec l'appui éventuel du CNIS, des données statistiques collectées est souhaitée : les mairies seraient fortement impliquées sur l'aspect collecte (et exhaustivité) et l'INSEE beaucoup plus sur l'aspect données statistiques et bien évidemment cela renvoie à la question de la confidentialité. Nous souhaitons que les données, dans le processus de collecte, reviennent directement à l'INSEE et ne passent pas par les mairies de façon à préserver plus sûrement la confidentialité.

Les collectes seront discontinues dans les grandes villes, et s'effectueront à des périodes différentes au cours de l'année, mais à la même époque tous les cinq ans pour une zone déterminée de manière à assurer une meilleure comparabilité temporelle.

- Le volet méthodologique a été fortement évoqué par l'INED. Des alternatives à la procédure choisie existent ; la situation dans les pays étrangers, aux États-Unis en particulier avec le Community Survey, a été observée. Il apparaît que la France est relativement en avance dans le mouvement de réforme qui se dessine. Vue la nécessité de conserver les grands objectifs (détermination de la population légale, travaux statistiques, fraîcheur des informations, diffusion des données), **la procédure imaginée s'appuie sur la tradition avec la collecte, et innove avec le recours au sondage et aux sources administratives**. L'alternative se situait plutôt dans le choix des seuils, des sources administratives, et du type de partenariat avec les mairies.

- **Des tests seront bien sûr réalisés** au niveau des questionnaires et des taux de réponses par exemple. L'impact de la disparition d'une campagne nationale d'information a été étudié, mais il semble que la mobilisation locale, via la presse quotidienne régionale en particulier, a plus d'effet.

- Le temps imparti pour mener à bien cette opération est aussi à considérer, car il faut à la fois **assurer une continuité avec le recensement de 1999**, ne serait-ce que pour constituer un RIL de bonne qualité, et un nouveau système opérationnel pour les élections municipales de 2007. Les échéances brèves fixées pour les travaux des ateliers ont contribué à la qualité des diagnostics proposés.

- Sur les questions plus de fond, il faut rappeler qu'un pré-recensement est réalisé tous les ans dans le cinquième des grands immeubles, sur cinq ans le recensement des logements sera donc exhaustif. Il ne faut pas non plus oublier les différentes contraintes (budgétaires, européennes), qui avaient tendance à espacer les dénombremens classiques. Il est également opportun de rappeler que seulement le quart des bulletins de la collecte exhaustive était exploité sur un certain nombre de données socio-démographiques, catégories socioprofessionnelles ou ménages complexes par exemple. Il est difficile de gagner sur tous les tableaux, mais **il y a eu recherche d'optimisation**.

Pour répondre aux questions posées par les membres des différents groupes, M. GLAUDE apporte quelques précisions :

- le RIL devra être enrichi et largement diffusé, mais c'est réellement un outil qui pose peu de problèmes de confidentialité, puisqu'il s'agit d'immeubles et non de logements ;
- les migrations alternantes et les migrations résidentielles devront faire l'objet d'observations particulières, une amélioration de la qualité est envisageable ;
- les questions liées au logement et surtout à l'emploi (statut, précarité) peuvent être traitées plus efficacement avec d'autres instruments que le recensement ; la mobilisation des fichiers de l'ANPE ou la mise en place de l'enquête Emploi en continu semblent mieux indiquées ;
- la question du zonage est très importante (stabilité des zonages, zonages à la demande), des arbitrages devront avoir lieu, mais cette question sera débattue dans les autres groupes de travail.

IV - Conclusions du groupe de travail « Dynamique des territoires » (groupe 2)

M. BERGOUGNOUX (Groupe d'étude et de réflexion interrégional), président du groupe de travail, en remercie les membres et plus particulièrement M. LOPEZ, rapporteur, qui ont largement contribué à la préparation du rapport.

Dans son **avis général** sur l'ensemble du projet, le groupe estime que celui-ci devrait conduire à une **amélioration considérable de la fraîcheur de l'information localisée**. Il apprécie plus particulièrement la logique de continuité du processus, qui devrait résulter en une qualité accrue de l'état des lieux et de la mesure des évolutions. Mais des questions méthodologiques se posent sur la précision des données et des évaluations des évolutions aux différents niveaux territoriaux. Le groupe exprime cependant son entière confiance aux techniciens de l'INSEE sur l'élaboration des méthodes d'extrapolations et de redressements nécessaires. Il conviendra également de gérer les difficultés inhérentes à un recensement

en continu, lorsqu'un événement majeur et brutal, par exemple, se produit au niveau local tel que la fermeture d'un établissement industriel ou en cas de rupture de tendance dans les évolutions.

Le groupe s'est également demandé si un recensement en continu et par sondage ne risquait pas de moins mobiliser l'élan citoyen qu'un recensement ponctuel et exhaustif. Le cas échéant, il conviendra donc d'analyser les non réponses si elles s'avéraient significativement plus élevées que par le passé.

La possibilité de greffer des enquêtes complémentaires sur un recensement constamment rafraîchi constitue un réel progrès.

Enfin, le recensement en continu permettra certainement une meilleure prise en compte des retours d'expérience et une amélioration progressive de la formule.

Le groupe a ensuite formulé **des propositions et des recommandations** sur différents thèmes relatifs à la dynamique des territoires. Si les questions du recensement de 1999 ont été jugées dans l'ensemble pertinentes, quelques-unes nécessiteraient cependant d'être modifiées ou enrichies. Mais les principes du dépôt-retrait et donc d'un questionnaire bref et simple étant maintenus, certaines des propositions de questionnements qui suivent pourraient, probablement, plutôt faire l'objet d'enquêtes complémentaires.

Cela dit, le besoin est ressenti de mieux connaître, au niveau local :

- **le parc de logements** et le fonctionnement du **marché du logement**. Des progrès sont, dans ce sens, attendus dans la typologie de l'habitat, l'identification du logement social, le repérage des logements vacants, le questionnement sur le confort et l'environnement du logement, actuel et un an avant la date de l'enquête. D'où la demande d'enrichir le RIL mais le recensement des immeubles différent selon le type de commune pose problème.

- **l'emploi et le chômage** (pluri et multiactivité, emploi saisonnier, lieux de travail multiples, emploi précaire, durée des contrats à durée déterminée, lien formation/emploi). Des statistiques sur l'emploi au lieu de travail et pas seulement au lieu de résidence sont souhaitées.

- **la multirésidence**

- **la mobilité résidentielle, les flux entre territoires, les modes de transports** : questionnement sur la résidence un an et cinq ans avant la date de l'enquête ; description du logement antérieur ; extension aux scolaires et aux étudiants de la question relative aux moyens de transport. Tous les types de déplacements devraient faire l'objet d'une enquête ad hoc.

En termes de zonages, le groupe préconise une certaine stabilité, à des fins d'études ; une révision pourrait être possible tous 10 ans ou tous les 5 ans.

La question de la **diffusion des résultats** du recensement rénové a également été abordée par le groupe. Il est souhaité que :

- les délais de publication ne soient pas retardés du fait des traitements statistiques réalisés en aval de la collecte, et qu'ils soient améliorés par la suite.

- la transparence des méthodes utilisées et les mises en garde des utilisateurs contre des erreurs d'interprétation soient assurées.

- une concertation sur les produits et les modalités de diffusion soit organisée par l'INSEE. L'idée a été émise d'un abonnement possible des organismes d'études, avec des profils types qui seraient mis à jour automatiquement au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

M. VIGNON (DATAR) recommande la lecture du rapport du groupe, excellent, et souhaite apporter un point de vue complémentaire à celui de M. BERGOUGNOUX, celui des acteurs locaux publics, socio-professionnels..., utilisateurs des études réalisées à partir des données du recensement.

La rénovation du recensement envisagée constitue un **bouleversement qualitatif** des statistiques dans le domaine de la dynamique des territoires. En effet il sera dorénavant possible de disposer de **données** non seulement **plus fraîches mais également plus fréquentes et plus régulières sur l'ensemble du territoire**. Des phénomènes tels que la perte d'attractivité de l'Ile-de-France, constatée en 1999, pourront alors être étudiés.

Jusqu'à présent les dates des recensements n'avaient aucun lien avec la vitalité et l'évolution de la société française et ne coïncidaient que par hasard avec des événements sociaux majeurs, ce qui, au demeurant, rendait difficiles les comparaisons entre les données de deux recensements successifs. Or un des éléments les plus frappants de l'évolution de la société au cours de ces dix dernières années est l'émergence d'une dynamique des territoires. Les pratiques de planification et de programmation s'en

trouvent modifiées. Les pays, agglomérations... ne sont plus des cadres spatiaux neutres mais des sujets vivants, capables de modifier leur propre trajectoire. D'où la nécessité de disposer d'un instrument qui permette de suivre leurs évolutions. Les diagnostics partagés nécessaires au renouveau de la planification doivent pouvoir reposer sur des données récentes mais surtout régulières et rétrospectives. Car la programmation n'est plus un geste unilatéral mais une contractualisation basée sur des objectifs qu'il faut pouvoir évaluer régulièrement à partir d'indicateurs.

En contrepartie, ce projet mérite de faire l'objet d'une **concertation** non seulement avec les élus aux différents niveaux territoriaux mais aussi avec les acteurs socio-économiques qui sont les premiers concernés par cette dynamique.

Mais est-il judicieux de **modifier** à cette occasion **le contenu du questionnaire** ? Des questions fines sur les thèmes évoqués précédemment sont justifiées. Mais à partir du moment où l'on accorde de l'importance à une différenciation des besoins, diagnostics et indicateurs selon les territoires, le recensement doit-il continuer à être le véhicule de toutes ces questions, qui pourraient être traitées par ailleurs dans un premier temps ? L'accent ne devrait-il pas être mis sur l'apport de la rénovation (fraîcheur, fréquence, régularité), et sur la qualité du recensement comme véhicule d'opérations complémentaires futures ?

Le rapport du groupe Dynamique des territoires aborde à juste titre la question de la **politique de diffusion**. Pour les utilisateurs finaux, pour la plupart non scientifiques, l'information fournie par le recensement rénové, relativement homogène sur l'ensemble du territoire, est considérablement enrichie et beaucoup plus volumineuse. Ne faudrait-il pas alors, à cette occasion, modifier la frontière entre ce qui est gratuit et ce qui est payant ? L'exemple de l'essor, aux États-Unis, de petites entreprises du secteur de l'information qui utilisent les données censitaires mises à disposition gratuitement sur l'Internet doit faire réfléchir. Comme l'a dit M. BURGEL, ne faut-il pas aussi prêter attention aux discriminations qui risquent d'avoir lieu à l'encontre des chercheurs, par rapport aux entreprises qui disposent de moyens plus importants ?

Le risque de démobilisation citoyenne pouvant engendrer une dégradation de la qualité du recensement a été évoqué. Mais celui-ci peut être considéré comme un recensement citoyen qui épouse davantage les besoins de la démocratie française.

Débat

M. FUCHS (Mairie de Montreuil), qui a participé au groupe de travail, ne partage pas l'enthousiasme de M. VIGNON car **le projet est défavorable aux collectivités locales de plus de 10 000 habitants**. Il y a confusion entre les deux objectifs du recensement : déterminer les populations légales et fournir une base d'information pour connaître les populations locales dans la diversité de leurs composantes.

Si le recensement rénové remplit bien son premier objectif et consiste de ce point de vue une réelle avancée, ce n'est pas le cas pour son deuxième objectif. Il a été dit ce matin qu'un équilibre devra être trouvé entre fraîcheur et précision. Mais les taux d'erreur annoncés (7%) sur des croisements élémentaires comme le sexe et l'âge sont de mauvaise augure pour les croisements plus complexes réalisés dans le cadre de travaux à l'échelon local.

Il est regrettable que le débat soit scindé entre collecte et diffusion des résultats car les collectivités locales sont concernées par les deux aspects. D'un côté, il leur est demandé de se mobiliser en continu pour la collecte, de l'autre il leur est proposé des résultats de précision insuffisante. L'engagement des collectivités de plus de 10 000 habitants n'est pas acquis d'emblée. Il est surprenant qu'elles soient sacrifiées au profit des autres collectivités, nombreuses certes, car elles sont au centre de la politique de la ville, des aides aux quartiers en difficulté...

D'autre part, l'idée, débattue au sein du groupe, d'offrir la possibilité aux collectivités d'améliorer le taux de sondage moyennant financement propre risque de générer **des inégalités**.

En conclusion, le dispositif devrait être amélioré et le taux de sondage revu car il pose réellement problème et crée des inégalités non seulement entre petites et grandes communes mais également entre communes de plus de 10 000 habitants. Or si ces dernières ne s'engagent pas dans le recensement rénové, il y va de son échec, alors qu'il s'agit d'un outil prometteur. Mais, en l'état, il semble privilégier la définition de la population légale au détriment de la connaissance à un niveau fin.

Mme DENEL (Mairie de Gennevilliers) considère également qu'un **effort considérable est demandé aux communes**, notamment pour la mise à jour du RIL. Le prix à payer pour plus de fraîcheur dans l'information semble trop élevé. Par ailleurs, le projet de recensement rénové ne peut être accepté en l'état, **l'information au niveau infracommunal étant sacrifiée**. Les réponses aux questions méthodologiques restent trop incertaines et celles relatives à la diffusion des données sont renvoyées à plus tard. Aussi quel est le gain pour les collectivités locales ?

M. DEVILLE (CREST, ENSAI) souligne, comme il a été dit, que le projet de recensement rénové consiste bien en une **révolution** dans le domaine des statistiques démographiques et sociales, d'où les réactions diverses qu'il suscite. Mais quelques **précisions techniques** s'imposent, les connaissances en statistiques étant, en France, faibles : mesurer des niveaux et des évolutions est contradictoire. La mesure des états, surtout sur des petites zones et sur des phénomènes qui évoluent lentement, est réalisée par cumul, en renouvelant complètement les échantillons. La mesure des évolutions se fait à partir du suivi des mêmes unités d'une population (panels). Le choix, actuellement retenu dans le projet, est de privilégier à court terme les niveaux : les statistiques au niveau local seront établies par cumul de plusieurs années sur des échantillons disjoints. Par contre les évolutions doivent être étudiées sur cinq ans et non d'après les données fournies tous les ans.

Autre point : **l'INSEE pratique déjà la transparence** sur les méthodes qu'il utilise. Mais elle ne suffit pas. Le métier de statisticien nécessite beaucoup de professionnalisme. Le **projet** en discussion ici est relativement **complexe** quant à ses données, leur mode de collecte, les ajustements nécessaires, les données auxiliaires. Les méthodes utilisées pourront être difficilement jugées.

Enfin, il doit être rappelé que dans le cadre d'une enquête par sondage, c'est la taille de l'échantillon et non le taux de sondage qui apporte la précision.

M. DARLOT (Agence d'urbanisme de Rennes) rappelle que les collectivités locales, les communes ou les agences d'urbanisme souhaitent se positionner en **partenaires** de l'INSEE, affables mais exigeants. Si, effectivement, la statistique est un métier et si la nouvelle procédure nécessite un certain professionnalisme, ce n'est pas une raison suffisante pour être traités de non initiés ne sachant pas de quoi ils parlent. Il faut veiller à éviter un monopole de fait par les statisticiens d'État.

Par ailleurs, si le suivi de la dynamique des territoires pourra vraisemblablement être assuré dans ce recensement rénové, cela ne semble pas être le cas de celui de la dynamique infracommunale.

Mme COHEN (CNRS) estime qu'il ne faut tomber ni dans un enthousiasme irraisonné ni dans trop d'angoisse. C'est à l'usage que vont apparaître les problèmes liés à la nouvelle procédure. Elle espère que, comme par le passé, il sera possible de bénéficier de l'aide compétente et amicale des statisticiens de l'INSEE, qui se sont toujours montrés disponibles pour aider les chercheurs à comprendre ce qui résultait de l'utilisation des statistiques de l'INSEE. Cette aide sera certainement étendue à tous ceux qui en ressentent le besoin.

Les **besoins d'information supplémentaires** mentionnés par M. BERGOUGNOUX sont essentiels d'autant plus que les taux de non réponse au RP de 1999 ont été importants. La question des **diplômes** mérite plus particulièrement d'être approfondie, dans le groupe de travail ou dans le cadre d'enquêtes complémentaires.

Quant à **l'élan citoyen** concernant le recensement, un des facteurs a été l'implication des étudiants comme agents recenseurs. La nouvelle procédure offrira-t-elle des possibilités similaires ?

M. GLAUDE souligne que l'INSEE souhaite également travailler en **partenariat** avec les différents acteurs pour améliorer la procédure, notamment pour l'alimentation du RIL.

D'autre part, il ressort clairement du débat que **les objectifs du recensement sont variés**. Cette situation de fait est souhaitable. La détermination des populations légales des différentes circonscriptions administratives, des communes en particulier, justifie en partie le financement de l'opération par la collectivité publique et l'option retenue d'un recensement exhaustif des petites communes. L'expression des autres besoins est tout à fait fondée mais il convient de prendre en compte l'ensemble des demandes et de procéder ensuite à un arbitrage.

La transparence, la pédagogie, l'évaluation... font débat car la place des experts évolue dans la société française. Mais s'il est nécessaire que les citoyens fassent confiance aux experts en raison de la complexification des méthodes, une certaine **lisibilité** s'impose. C'est la raison pour laquelle l'INSEE a constitué un Comité scientifique qui doit avérer la précision de la mesure de la population légale.

V - Conclusions du groupe de travail « Caractérisation socio-démographique de la population » (groupe 3), Mme SILBERMAN (CNRS)

Le mandat du groupe est large et les consultations ont été rapides, ce qui a eu plusieurs conséquences. La première est que les consultations doivent être prolongées puisque, si certaines propositions sont précises, d'autres sont seulement des indications, malgré le travail du rapporteur et les nombreuses contributions des participants. Deuxièmement, ce vaste mandat a incité à éliminer d'emblée toutes les questions sur la méthode. Des interrogations demeurent en particulier sur le devenir des opérations connexes comme l'échantillon démographique permanent. Troisième conséquence, le mandat du groupe a été élargi.

Ce groupe considère que la rénovation est l'occasion d'enrichir le questionnaire de façon significative. Cet enrichissement est d'autant plus bienvenu qu'il existe un fort anachronisme entre le recensement et les évolutions de la société française. Le groupe n'a, cependant, pas sous-estimé les difficultés et s'est interrogé sur le degré d'ouverture réel offert. Lors des opérations précédentes, le questionnaire était fermé, cette fois-ci l'impression de liberté est grande. Cependant, après coup, on peut s'interroger sur le véritable degré de liberté, y compris la possibilité d'ouvrir vers des enquêtes complémentaires.

Après un large débat sur les enrichissements possibles, le groupe a retenu ce que l'on pouvait faire dans un recensement et ce qu'il convenait de laisser aux enquêtes complémentaires et au système d'enquêtes de l'INSEE. Mme SILBERMAN rappelle ces critères, peu évoqués jusqu'à présent ;

- la contrainte forte du dépôt-retrait du questionnaire, qui conduit à la simplicité du questionnaire ;
- la prise en compte des demandes locales et de l'exploitation localisée des résultats ;
- penser aux populations rares, ce qui a conduit à maintenir une certaine exigence sur la catégorie socioprofessionnelle ;
- enfin, éviter les questions sensibles qui accroissent le risque de non réponse. Ce point est subjectif, des questions jugées sensibles en France ne le sont pas à l'étranger, c'est le cas des questions sur le revenu ou l'immigration. Les questions sur les noms de l'enquêté et de son employeur doivent être expliquées et placées en fin d'enquête.

Le groupe a donc cherché un équilibre entre l'enrichissement du questionnaire et les contraintes du recensement. Les propositions les plus importantes peuvent être regroupées en cinq thèmes :

- **description du ménage et des liens familiaux** : il existe un fort décalage entre le recensement et l'évolution des structures familiales (unions libres, divorces et reconstitution des ménages). Des propositions riches et complexes de type matriciel ont été écartées au profit de propositions plus restreintes : extension de la durée de vie en couple, meilleure description des liens parents-enfants.
- **formation, activité, emploi** : on peut introduire pour la formation initiale l'année de fin d'études, et préciser le diplôme pris en compte. La formation continue relève d'enquêtes complémentaires ou d'autres opérations.

Sur le thème activité et emploi, les pluri situations sont mal cernées. Les personnes en situation précaire ou au chômage ont du mal à se reconnaître dans le questionnaire. De même, la question de la pluriactivité est mal perçue par les actifs occupés. Il faut chercher une cohérence avec l'enquête emploi, mais il serait inconséquent de descendre dans le détail dans le cadre d'un questionnaire en dépôt-retrait. Le groupe maintient l'idée de codifier la catégorie socioprofessionnelle à quatre positions puisque le recensement est le seul instrument permettant d'étudier les professions rares.

- **logement, environnement, confort, équipement** : le constat est encore celui d'une forte obsolescence de ces questions. La demande d'informations porte plus sur l'environnement du logement que sur le logement lui-même. Pour répondre à ce besoin, il faudrait un changement de l'approche, ce qui entraîne deux types de problèmes. Premièrement, il faudrait probablement changer d'opérateur puisque l'enquêté ne peut pas toujours répondre, le groupe propose donc de se servir du RIL qu'il faudrait enrichir et étendre au-delà des communes de 10 000 habitants. Deuxième problème, il faudrait trouver des indicateurs objectifs sur les nuisances sonores, les dégradations, etc. On pourrait regarder du côté de l'enquête Logement.

Des propositions précises ont été faites sur les surfaces du logement, les grands équipements des ménages, le téléphone, le câblage, l'accès à des réseaux, l'ordinateur, etc.

- **mobilité, multirésidence, transport** : les aspects relatifs aux flux migratoires sont reportés sur le groupe de travail Dynamique des territoires.

Le groupe s'est centré sur les déplacements quotidiens, ceux liés aux études sont à prendre en compte, en plus des déplacements professionnels. Le groupe est plus restrictif au sujet des loisirs et des autres déplacements qui ressortent plutôt des enquêtes complémentaires.

- **enquêtes complémentaires** : le champ est très vaste ; certains thèmes ont été évoqués : équipement, pratiques culturelles, services à domicile, mobilité, formation continue, etc. Le groupe souhaite articuler ces questions avec l'ensemble du système d'enquêtes de l'INSEE.

En conclusion, il faut des **questions simples**, dans le cadre du dépôt-retrait. Il faut aussi se centrer sur des questionnaires **intéressants au niveau local mais homogènes** sur l'ensemble du territoire.

M. BOMPARD (CFDT) estime que le rapport met bien en évidence la difficulté de refondre le questionnaire et de l'enrichir, puisque l'on risque de se retrouver avec davantage de questions que précédemment alors que l'on s'interroge sur **l'acceptation du questionnaire par la population**. On peut craindre l'augmentation des refus avec l'augmentation des questions.

Il faut, d'une part, annoncer la rénovation donc le **changement des habitudes**, et, d'autre part, tenir compte des doutes plus importants qu'il y a vingt ans sur les questions techniques ou scientifiques. La confiance dans le dire d'expert diminue ainsi que le montre le problème de la sécurité alimentaire.

La population sera l'objet d'interrogations de plus en plus fréquentes, elle peut avoir le sentiment d'être observée continuellement et sous tous ses angles, il faudra lui expliquer la raison de ces interrogations. Certains sujets interpellent, par exemple, on veut mieux connaître le fonctionnement moderne d'un ménage mais on refuse de répondre sur l'origine des parents.

Il faut aussi bien clarifier les relations entre le nouveau recensement et les systèmes d'enquêtes de l'INSEE et des autres ministères, en particulier il faut penser que toutes les données ne sont pas pertinentes au niveau local.

Pour ne pas alourdir l'opération, il faut **mobiliser les fichiers administratifs**.

Il faut s'interroger sur ce qui est payant et ce qui est gratuit et veiller à ne pas aggraver les inégalités entre communes.

Débat

M. OUSSET, professeur d'Université, rappelle qu'il participe aux débats du CNIS depuis 22 ans et qu'à ce titre il a assisté aux discussions des recensements de 1982, 1990 et 1999. Il ajoute qu'il est conseiller municipal d'une commune de 6 000 habitants où il a été chargé des recensements de la population (complémentaire et général).

Il se demande si les discussions n'ont pas dérapé et pense que l'on confond, actuellement, divers types d'opérations. Il rappelle que la première fonction du recensement est de fournir aux divers échelons du système administratif la **population légale des circonscriptions administratives**, avec toutes les conséquences qui en découlent (régime électoral¹, nombre d'élus,... attribution des dotations, système comptable,... pharmacies...). C'est à partir du recensement que cette population est fixée par décret. Le comptage est l'objectif premier. Viennent ensuite les dépouillements : exhaustif léger, 1/20^e, ¼ et exploitations à la demande pour des études spécifiques. Il rappelle que, dans le passé, l'essentiel des discussions portait sur les informations qui pouvaient être recueillies à partir des réponses spontanées des personnes qui étaient recensées, à partir du système, d'abord dépôt des questionnaires par l'enquêteur, et recueil des questionnaires quelques jours après par le même enquêteur.

Il craint d'abord que l'on veuille trop demander au recensement qui reste, pour lui, d'abord un comptage et ensuite des exploitations statistiques, qui ne sont en général pas exhaustives, sauf demande particulière. Les questions doivent être des questions simples et se prêter à des réponses spontanées. Il redoute ensuite les conséquences du fait que l'on dépossède les maires de l'opération, étant donné qu'à l'heure actuelle le recensement est réalisé sous la responsabilité des maires. En troisième lieu, que deviennent les recensements complémentaires qui permettent les actualisations de la population légale ? Enfin reste-t-on sur un questionnaire comportant des réponses spontanées des personnes recensées ou se dirige-t-on vers d'autres systèmes de collecte et d'information qui pourraient être plus coûteux que le système actuel ?

M. SCHWARTZMANN (Agence d'urbanisme de Clermont Ferrand) représente aujourd'hui la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) qui est heureuse d'avoir été associée aux travaux du CNIS.

Il annonce un courrier dans lequel divers problèmes sont soulevés. Il les énumère rapidement.

Quelques **questions techniques** se posent :

- remplacer une opération nationale par une poussière de micro-opérations gênera la communication sur le recensement ;

- risque de scission entre petites et grandes communes en créant deux catégories ;

- mobilisation intellectuelle et financière des collectivités locales qui assurent la collecte ;

- pertinence de la base de sondage IRIS 2000 qui amène trois remarques : ce découpage des communes n'a pas été présenté comme base de sondage du futur recensement ; les phénomènes fins au niveau des îlots pourraient être masqués ; comment se fera la validation de la représentativité lors du premier exercice ?

- le taux annuel de sondage de 8 % n'est pas suffisant à tous les échelons, a fortiori dans les communes de plus de 10 000 habitants. Les résultats seront inexploitablement au niveau infracommunal et pour les populations particulières. Toute étude d'évolution devient impossible. Dans l'état actuel du dossier, il n'existe pas, à sa connaissance, de réflexion pour pallier ce grave défaut.

Il évoque aussi les fichiers extérieurs, la comparabilité des séries dans le temps et le degré de liberté des utilisateurs.

Les **aspects financiers** sont les suivants : coût dû à l'annualisation des résultats, coût de la collecte pour les communes et coût des informations pour des échelles plus fines.

En conclusion, le constat est celui d'une **concertation trop courte** vu l'importance du projet et de ses enjeux, d'une méthode par sondage répondant insuffisamment aux besoins de résultats infracommunaux, d'une méthode peu testée, enfin de contraintes nouvelles pour les collectivités locales. Le partenariat INSEE - collectivités locales, souvent évoqué, n'est pas bien défini, les collectivités ne sont pas au courant du travail envisagé. Il faut absolument prendre le temps de se concerter très précisément pour mettre en place ce projet.

M. de FOUCAULD rappelle qu'il est prévu, cet après midi, un débat très complet sur la concertation locale et l'utilisation des résultats par les collectivités locales.

M. GLAUDE répond qu'au sujet du taux de sondage, le taux de 8 % concerne chaque année d'enquête. Pour analyser les **résultats localement, il faut cumuler les informations sur cinq années**, ce qui donne un taux d'échantillonnage de 40 %.

¹ Régime électoral majoritaire pour les communes de moins de 3 500 habitants, régime proportionnel pour les plus grandes communes.

Il remercie M. OUSSET de rappeler qu'il faut rester modeste, un recensement de la population ne peut pas satisfaire tous les besoins de la société.

Il confirme que la **procédure de collecte reste le dépôt-retrait du questionnaire**.

Le recensement rénové doit être replacé dans l'ensemble du système statistique, ce n'est pas encore fait actuellement parce que ce recensement se met en place progressivement. Pour le moment, le système actuel fonctionne parallèlement à l'organisation du nouveau système.

Il précise avec force que le **premier objectif du recensement est de connaître le niveau local et de répondre à l'organisation des politiques d'aménagement local**, le recensement est centré sur ce point. Mesurer l'évolution des structures familiales complexes n'est pas l'objet du recensement mais celui des enquêtes complémentaires.

Il précise qu'il faut **communiquer** et **expliquer** à nos concitoyens à quoi servent ces observations fréquentes. Leur objectif est bien de servir les politiques locales.

M. de FOUCAULD conclut que nous sommes en amont d'un processus qui doit aboutir à un texte de loi en 2000. Les critiques doivent être faites avant cette époque pour être prises en compte.

Il est nécessaire que ce nouveau dispositif soit bien lisible. Cette **lisibilité** repose sur un changement culturel, un état exhaustif sera remplacé par des techniques nouvelles de sondage et, en termes de démocratie locale, il faudra sans doute, passer d'un **élan citoyen** à une **démocratie en continue**.

Globalement, il se dégage un **accord fort des acteurs nationaux**, mais il existe une **réelle inquiétude des acteurs locaux** et il va falloir répondre aux questions qu'ils ont posées avec force. Les inégalités de ressources entre communes doivent être résolues, peut-être par des dispositifs de financement pour les volontaires.

Pour terminer, il faut tenir compte de la dimension agglomération et de la dimension intercommunalité. Cette opération réussira en conciliant toujours la confiance, la transparence et la vigilance.

***Sous la présidence de M. FRÉVILLE,
Président de la formation Statistiques régionales et locales***

VI - Concertation locale

En préambule, M. FRÉVILLE rappelle que, face à l'évolution de la société et à son caractère de plus en plus mobile, il faut adopter des techniques qui permettent une **actualisation efficace et fiable** de données, dont la finalité reste l'établissement de la population légale des communes. Cette évolution doit se faire dans la transparence, après concertation des partenaires locaux.

MM. JOLY et MULLER, directeurs régionaux de l'INSEE, présentent la concertation locale menée sous leur responsabilité.

M. JOLY (Directeur régional de Languedoc-Roussillon) informe que la concertation, menée dans sa région depuis trois mois, fournit l'occasion de rencontrer tous les acteurs de la vie locale : élus, représentants de l'État et de l'ensemble des associations, responsables des services techniques des villes.

Cinq points essentiels se dégagent de ces échanges :

- Le **niveau de la population** reste la demande la plus forte dans cette région à forte évolution démographique. La proximité du recensement de 1999 n'est peut-être pas étrangère à cette préoccupation, tout comme le problème des non réponses souvent évoqué. Les questions posées, dans la version précédente comme dans celle envisagée, sont parfois jugées inquisitoriales en particulier sur le logement et font craindre des contrôles fiscaux.

- La demande porte sur les **projections démographiques** et les évolutions à attendre au niveau de la commune ou des quartiers. Les thèmes les plus souvent évoqués sont ceux des transports, surtout dans les grandes villes, la scolarisation, et les populations spécifiques (personnes âgées et personnes défavorisées).

- Les maires des petites villes ont le sentiment que le projet est plutôt favorable aux grandes villes. Cependant, des discussions engagées il est apparu que les responsables municipaux demandent des informations précises sur le déroulement des opérations futures et la nature de leur contribution : faudra-t-il **spécialiser des équipes** ? Les syndicats intercommunaux rencontrent des problèmes de ventilation de charges et de produits. L'obtention d'une information démographique récente pourrait faciliter leurs débats sur ces thèmes.

- La possibilité de réaliser des enquêtes complémentaires est souvent évoquée mais laisse un peu perplexes les élus des petites communes. Tous se montrent préoccupés par **la prise en compte des populations qui se déplacent fortement** (populations errantes, personnes qui vivent à l'étranger ou qui possèdent deux résidences), et par la qualité des fichiers constitués pour les opérations futures.

- Le projet est ressenti comme très technique, pas encore assez visible, et **le temps a souvent manqué** pour en présenter toute l'ambition. Déterminer une date de recensement sera très délicat dans cette région à forte saisonnalité de population.

M. MULLER (Directeur régional de Lorraine), après une brève présentation de cette région, terre de contrastes, se livre à une description du processus de concertation actuel et envisagé dans les mois qui viennent.

Une concertation a eu lieu avec les préfets, les conseillers régionaux et les conseillers généraux pour présenter les grandes lignes du recensement rénové, mais **l'auditoire** s'est montré d'abord **intéressé par les résultats de 1999**. Des contacts sont prévus avec les maires avant la fin de l'année. Les agences d'urbanisme déjà rencontrées ont évoqué la disponibilité des informations au niveau infracommunal et de celles issues du RIL.

L'**accueil** réservé au recensement rénové a été **très positif** au niveau de ses grands objectifs, pour les raisons déjà évoquées par ailleurs : fraîcheur de l'information, attente de données enrichies, meilleure connaissance des logements qui facilitent les politiques publiques, urbaines notamment.

Le **RIL** apparaît **très intéressant** en particulier dans le cadre des politiques de la ville, mais fait l'objet de remarques importantes :

- il est perçu comme la base de sondage pour le recensement des communes de plus de 10 000 habitants, alors que l'attente est d'en faire **un instrument de la politique urbaine**, d'analyse urbaine et pas seulement de base de sondage ;

- la **question** de son initialisation a été posée mais rarement celle **de sa mise à jour**. Quelles seront les sources utilisées, taxe d'habitation ou d'urbanisme ou permis de construire ? Une extension du RIL est à envisager dans les départements ruraux pour assurer une totale couverture des chefs lieux d'arrondissements ;

- les directeurs régionaux ne maîtrisent ni le calendrier ni l'ordre du jour des réunions des élus, la concertation sur le recensement rénové se télescope avec le RP 99, et il est **difficile de communiquer sur une opération qui apparaît assez lointaine**.

Les principales difficultés statistiques évoquées sont liées à la perception complexe du dispositif technique, **l'interrogation sur l'utilisation et la qualité des sources administratives** utilisées, l'incompréhension quasi générale des problèmes de diffusion et de la méthode de sondage. Certains élus aimeraient que les très petites communes soient recensées tous les ans pour éviter tout problème de comparabilité.

En conclusion, il apparaît souhaitable que l'INSEE élabore un document spécifique dédié à la concertation avec les acteurs locaux. La concertation doit être bien préparée, la communication nationale préservée et relayée par une communication locale ; les maires sont un maillon indispensable, mais les conseillers généraux et les agents des préfectures ne doivent pas être oubliés. Il faut creuser la question des sources administratives.

Débat

M. FRÉVILLE souhaite que chacun prenne conscience que **le débat doit se poursuivre au-delà du dépôt du projet de loi**. Il pense que le télescopage entre la présentation du nouveau projet et la sortie des résultats du RP 99 est plutôt une bonne chose. Les élus avaient parfois mal mesuré certains phénomènes démographiques, la décohabitation par exemple, et sont alors surpris par les chiffres qui leur sont communiqués.

Le problème de **l'intercommunalité** sera difficile à résoudre, et pour dissiper toutes les craintes relatives à la méthode de sondage, une **transparence absolue** devra être respectée et le rôle du Comité scientifique précisé.

M. BURGEL pense qu'il ne faut pas accorder une publicité excessive à la complexité des opérations ; par ailleurs, **le souci d'égalitarisme risque de nuire à l'équité**. Les chercheurs sont plutôt intéressés par des niveaux de population, mais eux-mêmes et les collectivités locales estiment avoir des demandes légitimes d'enquêtes complémentaires. Il propose que l'on ait un niveau de base égalitaire très élémentaire, complété chaque fois que nécessaire par une mission confiée à l'INSEE.

M. JOLY informe qu'aux États-Unis, ce système d'information élémentaire, commune à l'ensemble du territoire et accessible à tous, peut être complété par des questions spécifiques. M. JOLY se déclare peu favorable à cette solution et préfère **préserver une certaine homogénéité nationale** dans un souci de comparabilité.

M. MULLER précise que le niveau de la population reste une information importante, mais le recensement rénové permet de mettre aussi l'accent sur les évolutions puisque les périodes observées sont plus courtes. Il insiste également sur la **pertinence de la nouvelle formule** pour deux domaines essentiels dans le cadre des politiques de la ville : **le logement et les mobilités**.

M. ALLAIN (Directeur régional d'Ile-de-France) complète l'exposé de ses collègues directeurs régionaux par son expérience francilienne, en précisant qu'il a pour l'instant privilégié les communes de plus de 10 000 habitants.

Après avoir réuni le CRIES (Comité régional pour l'information économique et sociale) en juillet (200 personnes), la concertation a été menée avec des élus et, principalement avec les secrétaires généraux de mairie.

L'opération en continu recueille des **suffrages plutôt favorables** dans la mesure où elle s'intègre mieux dans l'activité normale des communes pour la gestion des moyens et des travaux confiés aux différents personnels. L'autre élément important est le retrait des questionnaires, sur lequel les interlocuteurs ont un avis variable. Il faut envisager la possibilité de répondre par courrier, y compris électronique.

Pour les grandes villes, le changement de méthode fournit aussi l'opportunité de créer ou d'étoffer des fonctions d'études et de suivi d'évolution démographique. Le sentiment général est qu'avec la nouvelle méthode de travail, **on s'oriente vers plus de professionnalisation**.

Mme BOULIDARD (Mairie de Noisy-le-Sec) n'est **pas convaincue du fait que le recensement en continu s'intégrera mieux dans l'activité courante des mairies**. La mise en place d'un bureau du recensement dans les mairies impliquera un budget, une équipe permanente, etc., donc une mobilisation très forte. Quel sera alors le statut des agents recenseurs ? Comment parler de professionnalisme pour un travail de trois mois par an ? De plus l'éventualité a été évoquée que les questionnaires ne transitent plus par les communes pour des questions de confidentialité. On retombe dans les mêmes travers : professionnalisme et méfiance...

VII - Table ronde : l'utilisation du recensement pour les collectivités locales, animée par M. MOATTI (journaliste)

Mme LE PENNEC, Adjointe au maire d'Orléans

Les objectifs du recensement sont connus depuis longtemps. Et si les maires se préoccupent des enjeux de cette opération, c'est qu'ils ont la charge de la gestion des villes qui passe entre autres par l'organisation de l'habitat, de la politique de la ville, etc.

Il semble justifié qu'à l'aube du XXI^e siècle les méthodes de travail évoluent. Il conviendra de s'y adapter. Si la méthode rénovée suscite des inquiétudes, légitimes, elle permettra aussi de répondre plus finement aux objectifs. Il sera alors possible de disposer d'un **chiffrage fréquemment actualisé** de la population en général, des populations en difficulté en particulier. Les maires ont également le souci de savoir de quelle dotation ils vont disposer.

Il semble préférable de **faire confiance aux experts** pour la mise en œuvre des nouvelles techniques. L'inégalité de traitement entre petites et grandes communes peut être problématique ; une politique de **communication très pointue envers tous les acteurs** de la ville et du département devra être menée. La politique de la ville met en relation quantités d'acteurs ; il serait judicieux d'avoir recours à ce réseau pour faire connaître les nouvelles méthodes de recensement. D'autres réseaux existent comme les associations de maires des villes de France.

Les **migrations de la population**, non plus de ville à ville mais de pays à pays, et **la mobilité professionnelle** se sont fortement développées et nécessitent une meilleure appréciation. Cela étant, le recensement n'a pas vocation à apporter un chiffre exact des populations, et plus largement, à répondre à tous les problèmes de société.

M. DUBOIS, Président du CRIES de CORSE

Tout d'abord deux remarques concernant l'ensemble des collectivités locales : pour un utilisateur final, **précision et fraîcheur ne peuvent être opposées** systématiquement car une information précise en 1990 ne l'est plus en 1999.

D'autre part, le chiffre de la population totale est la donnée la plus utile pour toutes les collectivités locales. **Bénéficiaire d'évaluations annuelles de la population constitue un réel progrès** même si les variations autour d'un seuil risquent de poser problème. La collecte organisée tout au long de l'année scolaire conduira à recenser plus souvent des personnes hors de leur résidence principale. Aussi, pour éviter un flou entre résidence principale et résidence secondaire, il semble indispensable que soient posées des questions sur la **multirésidence**.

Pour ce qui concerne les régions plus spécifiquement, disposer à la fin de l'année n de données au 1^{er} janvier de la même année pour les zones d'un million d'habitants constitue un progrès considérable. Mais qu'advient-il des régions dont la population n'atteint pas ce seuil ?

Les données du recensement sont essentielles pour éclairer les régions dans leur mission d'**aménagement du territoire**, pour la définition des zonages, des périmètres de pays et d'agglomération, dans le cadre des contrats de plan ou d'actions spécifiques. Aussi la précision **des données bilocalisées** (déplacements domicile-travail) dans le dispositif envisagé mérite une réflexion particulière et nécessite une large information.

Les données du recensement sont également très utiles aux collectivités territoriales pour l'identification et la caractérisation de **zones sensibles**, qu'il s'agisse de quartiers ou de communautés rurales. Par exemple, pour déterminer les communes pôles d'appui dans les zones en voie de désertification, il est important de disposer d'indices socio-démographiques de situation et d'évolution comparables, mettant en évidence le dynamisme ou le déclin des communes. Le recensement est une source très précieuse d'information dans ce domaine mais les difficultés de comparaison des données liées aux nouvelles modalités devront être appréciées.

M. ROBY, Directeur de l'Union amicale des maires de la Marne

Dans la Marne, la moitié des communes comptent moins de 200 habitants et plus de 99 % moins de 10 000 habitants. À entendre les propos tenus ce matin, l'opération envisagée est favorable aux élus des

communes de ce département, plus d'informations leur étant fournies. Mais les projets sont élaborés dans les petites communes à partir d'autres données, les données du recensement n'étant pas exploitées sur place. Aussi, il est à craindre que les maires de petites communes, non demandeurs d'un tel changement, vivent cette opération comme une nouvelle charge. Une **concertation** devra donc être menée rapidement avec les élus des petites communes sous peine d'encourir un rejet systématique. Elle pourrait être effectuée via les associations départementales de maires comme cela a été fait pour le RP de 1999.

Quelques maires de petites communes persistent à souhaiter qu'il y ait une déclaration obligatoire en mairie des nouveaux arrivants. De même qu'il existe des **registres de population** dans quelques pays étrangers, ne serait-il pas possible de réfléchir à cette solution pour les communes de moins de 1 000 habitants, tout en sachant que la question des libertés individuelles se posera ?

Il est souhaité que le recensement rénové ne constitue pas une **charge financière** pour les petites communes, la plupart des élus se sentant relativement peu concernés.

***M. LE GLÉAU, Chef du Service des statistiques, des études et des techniques locales (SETL),
Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur***

La DGCL assure le suivi et l'application de nombreux textes législatifs et réglementaires qui font référence à la population des communes, départements, régions et groupements de communes. Tous ces textes seront concernés par la mise en œuvre du recensement rénové. Pour certains il s'agira d'un simple changement quantitatif des informations, dorénavant annuelles, pour d'autres ce changement impliquera une véritable mutation qualitative.

L'actualisation plus fréquente du chiffre de la population dans les textes qui relèvent de la DGCL ou qui concernent les élections présente le plus souvent des avantages, parfois des inconvénients.

Le premier avantage d'une **estimation annuelle de la population en niveau** est l'abandon à l'avenir des recensements complémentaires. Ceux-ci ne permettaient d'ailleurs pas d'évaluer correctement la population des communes en croissance rapide.

Dans le domaine des finances des collectivités locales, ces actualisations fréquentes auront un impact, par exemple, pour le calcul des dotations de l'État aux collectivités (évaluées à partir de critères faisant intervenir le nombre d'habitants).

Les **évaluations régulières des évolutions** de population faciliteront, entre autres, le calcul de la dotation forfaitaire attribuée aux communes, qui pourront de ce fait mieux prévoir leur budget. Le recensement en continu mettra ainsi un terme aux à-coups liés aux recensements ponctuels. En effet, actuellement, une loi doit être votée, les années où sont réalisés les recensements, pour lisser les effets des variations de population accumulées pendant la période intercensitaire.

La notion de **seuils** intervient en matière de régime électoral, d'éligibilité à des dotations, de réglementation relative à la fonction publique territoriale, etc. Il conviendra de trouver des solutions techniques, en accord avec les collectivités locales, pour étaler ou amortir les variations autour d'un seuil. Le problème pourrait être particulièrement délicat à expliquer aux communes de plus de 10 000 habitants qui passeraient en dessous d'un tel seuil, alors que leur population ne sera estimée que d'après un sondage auprès de 40 % de leurs habitants sur cinq ans.

Enfin, la DGCL souhaite une certaine **harmonisation des règles** pour limiter le nombre de populations de référence pour une même commune à un moment donné.

M. CHAIGNEAU, Économiste

Les seuils posent problème en effet lorsqu'une observation en continu se substitue à une observation ponctuelle.

Le recensement rénové va permettre de **mieux connaître les situations, les disparités et leurs évolutions**. Celle-ci est fondamentale pour arrêter les politiques nationales mais également pour les articuler avec les politiques locales ou décentralisées. Les pouvoirs publics centraux pourront alors mieux définir les orientations proposées aux autorités décentralisées et mieux proportionner les moyens qui leur sont consacrés.

Il résultera également de cette connaissance accrue une **précision des rôles** respectifs des partenaires et une **meilleure interaction** entre les différents intervenants.

Grâce à cet outil rénové, il sera également possible de **mieux évaluer** les politiques publiques nationales, régionales et locales dans l'action de développement régional et local.

Débat

Avant d'ouvrir le débat, M. MOATTI fait remarquer que pour un utilisateur tel qu'un journaliste, les recensements ponctuels constituaient un **événement**, largement couvert par les médias. Ils permettaient de faire le point à un moment donné sur les changements qui affectaient la société française. Dorénavant, les évolutions seront continues et moins sensibles ; l'impact sur l'opinion ne sera pas le même. Mais **l'élan citoyen** dont bénéficiait le recensement pourra se reporter sur la connaissance de la façon dont l'information change.

M. BUSSI (Université de Rouen) relève que les maires sont consultés sur la rénovation de ce recensement. Or 95 % d'entre eux sont maires de petites communes, favorisées par la nouvelle formule. Il conviendrait de **consulter également** plus largement **ceux qui militent pour les regroupements de communes**, l'intercommunalité, tendances fortes de l'aménagement du territoire. Les lois Chevènement et Voynet prévoient des interventions au niveau des périphéries urbaines ; or le recensement différencié selon la taille des communes ne permettra sans doute pas d'observer finement ces territoires. La formule proposée va entraîner un déficit d'information dans le domaine urbain qui connaît déjà un déficit démocratique.

Le gain annoncé en fraîcheur de l'information est important mais il faut insister sur la **perte d'information liée au sondage** de 40% de la population citadine. Il ne sera plus possible de réaliser les travaux d'analyse et de prospective spatiales à un niveau fin (comme la population desservie par un axe polluant, par un transport en commun...).

N'y aurait-il pas d'**alternatives** pour réduire les disparités entre sondage et recensement exhaustif qui créeront forcément des effets de seuil et nécessiteront des explications complexes pour l'utilisation des données ?

Suit un échange entre M. BUSSI et M. DEVILLE qui certifie que **la précision fournie par un échantillon de 40 % de la population est suffisante** pour réaliser les travaux d'analyse spatiale.

Mme LE PENNEC réaffirme que le recensement n'a **pas vocation à régler tous les problèmes de société**. La politique de la ville est un outil sur lequel il faut s'appuyer pour réguler un certain nombre de questions, pour répondre à différents besoins.

Par ailleurs, l'intercommunalité est en effet le niveau d'intervention pertinent pour régler différents problèmes.

Mme BOULIDARD fait remarquer que les démographes travaillent sur des sous-populations et des périmètres ad hoc, inférieurs au quartier et à l'IRIS 2000 qui varient en fonction des demandes. Aussi, compte tenu du sondage et du niveau de précision qui en découlera (la taille de l'échantillon n'intervient pas au niveau infracommunal), **comment sera-t-il possible d'établir un diagnostic de population**, préalable indispensable à l'analyse des besoins, par exemple pour mener une opération d'amélioration de l'habitat ? Les besoins sont les mêmes dans le cadre de la politique de la ville : il ne s'agit pas uniquement

de chiffrer la population mais de la décrire dans ses caractéristiques les plus fines avec des données qui présentent des intervalles de confiance raisonnables. Des diagnostics à un niveau infracommunal fin sont également nécessaires lorsqu'on réfléchit aux actions à mettre en place dans l'intercommunalité.

Mme SILBERMAN regrette l'absence d'historiens car le débat d'aujourd'hui renvoie à un problème de fond qui est **la fonction même du recensement dans une société moderne**. Cette fonction semble avoir changé, à entendre les collectivités locales. Même la notion de population légale a évolué aujourd'hui du fait des usages qui en sont fait. Les problèmes techniques peuvent paraître mineurs par rapport à la question, plus fondamentale, de savoir de quels outils statistiques a besoin la société et quelle est la place du recensement dans cet ensemble. La rénovation du recensement renvoie au besoin contradictoire de disposer des mêmes outils pour réaliser des observations sur le long terme.

M. BURGEL rappelle que le recensement est une photographie instantanée d'une situation donnée. Or pour le chercheur comme pour les collectivités locales, ce qui importe est **le pas entre deux recensements**. Les processus se sont accélérés mais il n'est pas sûr que pour l'étude des évolutions, le pas d'un an ou le pas de cinq ans soit pertinent. Donc on est amené à multiplier les points d'observation. Mais en même temps il conviendra d'être très modeste sur la signification d'une variation sur un, deux ou trois ans. Il faut mettre en garde l'opinion contre la croyance en l'instantané car si la société bouge vite, des phénomènes de durée s'instaurent.

M. DESROSIÈRES (INSEE) souligne un phénomène particulier à la France, **la diminution du lien étroit**, autrefois important, **entre la statistique et la description d'un territoire**, défini éventuellement à un niveau fin. En Europe centrale, comme en Allemagne, les bureaux de statistique municipaux ont maintenu une vie locale de la statistique. La disparition en France de cette dimension est peut-être liée au jacobinisme, à l'unification et à la centralisation du territoire. **Pourtant, depuis 20 ans, on assiste au développement de la vie locale et territoriale, à l'émergence d'une fonction publique territoriale** dont les membres ont une formation, une culture à la fois économique, sociologique, politique et statistique. Le langage nouveau qui, au niveau national, s'était imposé dès les années 1960, avec la comptabilité nationale, le Plan, la statistique, est, à partir des années 1980, de plus en plus utilisé au niveau régional et local. Les lois sur la décentralisation cristallisent ce phénomène. Quelques pionniers, comme Pierre NARDIN dans les années 1970, avaient essayé en vain de faire émerger la statistique locale.

L'innovation du recensement en continu réside dans ses aspects techniques, mais le débat qu'elle suscite de la part des collectivités locales révèle la dimension historique de la statistique.

M. MOATTI note que c'est à l'occasion du changement apporté au recensement, institution intangible jusqu'à présent, que l'on s'aperçoit de l'intérêt qu'il suscite.

M. FRÉVILLE demande comment il est techniquement possible de concilier une meilleure connaissance des relations domicile-travail, ou toute autre du même type, avec un **recensement asynchrone** des individus au lieu de domicile, au lieu de travail.

M. GLAUDE explique que cette question ne pose pas de problème technique. Les informations collectées à des moments différents sur des individus qui habitent en zone A et travaillent en zone B sont cumulées et un point moyen calculé. Il est alors appliqué des coefficients pour tenir compte de l'évolution fournie par des sources auxiliaires. Les résultats statistiques sont meilleurs que ceux obtenus par une photographie fixe ancienne. C'est cet arbitrage qui est important mais difficile à expliquer aux utilisateurs.

M. MARESCHAL demande **si le choix du seuil de 10 000 habitants est arrêté** ou si l'INSEE va approfondir la réflexion pour retenir un seuil qui serait plus pertinent du point de vue démographique, sociologique, politique. Car celui de 10 000 habitants ne tient pas compte de la structure réelle du territoire qui est et sera de plus en plus constitué en structures intercommunales. Ce seuil distingue des unités urbaines, des villes, chef lieux d'arrondissement ou d'agglomérations et des communes qui peuvent compter 10 000 habitants, au sein même d'une unité urbaine de plus de 300 000 ou 500 000 habitants.

M. GLAUDE rappelle que cette journée de concertation est organisée davantage pour écouter les différentes suggestions que pour apporter réponse à toutes les questions soulevées.

Ce qui a été dit concernant les processus de décision, les nouveaux modes de structuration de l'action collective locale est intéressant.

Un arbitrage complexe est à réaliser entre qualité des utilisations, les meilleures possibles, et présentation de l'opération à l'ensemble des décideurs et citoyens, problème soulevé par les directeurs régionaux de l'INSEE. Le seuil de 10 000 habitants a le mérite d'être facile à comprendre.

M. LE GLÉAU souligne l'importance de l'intercommunalité, qui est une des priorités du ministère de l'Intérieur et de la DGCL en particulier.

Le seuil de 10 000 habitants, outre son mérite d'être simple, réparti, d'après les données du RP de 1990, la population en deux parties à peu près égales. D'autre part, l'intercommunalité à fiscalité propre est loin d'être stabilisée, ce qui risque de compliquer l'opération.

Conclusion

M. MOATTI constate que la question du recensement rénové renvoie à des sujets sensibles, à facettes multiples. Un débat de ce type soulève toujours plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

M. FRÉVILLE ajoute que la notion d'agglomération est très récente en droit français et n'apparaît que depuis cette année dans une loi. Jusqu'à présent les textes juridiques ne se référaient qu'à la population de la commune et seules étaient distinguées les communes rurales et les communes urbaines. Le seuil de 10 000 habitants a en effet le mérite d'être simple et donc d'équilibrer la répartition entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR).

**Sous la présidence de M. DELARUE,
Vice-président du CNIS**

VIII - Le Comité scientifique

M. ANTOINE (CESEM Opinion) rappelle que ce Comité est présidé par M. CAUSSINUS, professeur à l'Université de Toulouse et président de la Société française de statistique.

Le **mandat** du Comité a été élaboré au fil des contacts avec l'INSEE avant et lors de la première réunion du Comité. S'il stipule qu'il ne concerne que l'évaluation de la population légale authentifiée par décret, le président estime qu'un avis sera donné sur tout aspect du projet qu'il lui semble souhaitable d'aborder. Le Comité demande à être tenu informé des suites apportées aux avis rendus.

Suite à la première réunion du Comité, le professeur CAUSSINUS a précisé ce qu'il en était attendu :

- évaluer le principe du recensement rénové en précisant la nature des erreurs escomptées ;
- confirmer l'ordre de grandeur des erreurs statistiques d'échantillonnage ;
- faire des recommandations sur la nécessité de gérer les types d'erreurs et de poursuivre la réflexion sur la façon de les minimiser ;
- poser toutes les « bonnes questions ».

Quant à la **méthode de travail**, le Comité regrette les délais très courts qui lui sont impartis et l'absence d'un document énonçant le projet avec toutes ses modalités techniques. Mais cela est dû au calendrier très serré et à la méthode de travail de l'INSEE. M. GLAUDE invite le Comité à une évaluation participative, l'INSEE poursuivant ses travaux sur des aspects techniques et la mise en œuvre du projet. Le Comité n'a tenu jusqu'à présent que deux réunions mais beaucoup de travail est effectué entre les réunions grâce au courrier électronique, en liaison avec l'INSEE.

Les **travaux** du Comité portent sur :

1. les « axiomes » de la population légale : son caractère relativement conventionnel ; les problèmes posés par des comparaisons annuelles ; l'évolution possible du concept ; la fonction stabilisatrice de

l'estimateur ou de la méthode d'estimation ; la communication autour de la précision et tous les problèmes liés à la datation de la mesure ;

2. les registres et les sources auxiliaires utilisés pour recalibrer certaines estimations pour pallier les non réponses ou l'absence de questionnaires : qualité et délais de disponibilité des sources administratives ; qualité des registres d'immeubles ou de logements ;

3. les calculs de précision de la population légale : problèmes liés au plan de sondage (erreurs aléatoires) et à la modélisation (erreurs de mesure) ; incidence des non réponses : vérification, comparaison avec les résultats des recensements traditionnels ;

4. les questions pédagogiques, de communication, voire même politiques, liées aux nouvelles définitions et méthodes : équité apparente des taux de sondage mais iniquité des précisions ; comment minimiser les erreurs de mesure ou les incohérences apparentes entre les différents chiffres de population ; opportunité de diffuser les précisions ;

5. les doubles comptes, les différentes formes de mobilité ;

6. les questions relatives aux agglomérations et entités multicommunales.

Le Comité émettra un avis sur les propositions de l'INSEE. Le Comité suggérera, pour les questions qui relèvent encore de la recherche, des études complémentaires, des analyses et des tests qui lui semblent souhaitables.

Tous ces points constitueront le corps du **rapport** du Comité. En introduction sera souligné le caractère novateur et séduisant du recensement rénové, a priori techniquement réalisable. Il y sera probablement évoqué le contexte européen dans lequel se situera la nouvelle procédure, ainsi que les avantages et inconvénients de la formule retenue par rapport à d'autres solutions techniques.

Le Comité reviendra, dans la conclusion, sur les problèmes de qualité liés à cette nouvelle méthode : qualité du dénombrement et de la collecte des informations, erreurs aléatoires dues au sondage, impact des méthodes d'ajustement et d'estimation au stade de l'établissement de la population légale. Les besoins de communication et de pédagogie seront également rappelés. Puis des recommandations et souhaits d'ordre général seront formulés. Car si la méthode est valable en principe, des moyens devront être dégagés par l'INSEE pour sa mise en œuvre.

Ce rapport pourrait être enrichi de questions soulevées pendant le débat.

Débat

M. DELARUE félicite le Comité pour la qualité des travaux déjà réalisés et envisagés, dans les délais impartis. Ils font écho dans une large mesure aux préoccupations exprimées aujourd'hui.

En réponse à M. CELLIER (Agence d'urbanisme de Lyon), M. ANTOINE précise que, bien que le mandat ne le stipule pas, les questions de diffusion seront abordées dans le chapitre sur la communication et la pédagogie à propos, par exemple, de l'affichage ou non des marges d'erreur dues à l'aspect aléatoire. Le Comité pense qu'en vertu du principe de transparence sur les méthodes, cette information devrait être fournie, sous forme, éventuellement, d'un manuel de notes expliquant les limites et avantages de la méthode ; ce manuel pourrait être différent selon les publics destinataires. Mais la politique de diffusion et de pédagogie doit être déterminée.

Un manuel de la concertation pourrait s'avérer nécessaire, comme il a été dit aujourd'hui.

M. JOLY demande si une distinction sera faite dans ce chapitre sur l'information en niveau et celle en évolution ?

M. ANTOINE précise que le rapport pourrait en effet être plus explicite sur ces deux dimensions dans le chapitre sur la communication où la question des comparaisons devrait être abordée.

IX - La poursuite des travaux sur le projet, M. DESPLANQUES (INSEE)

À l'occasion d'un projet de rénovation, de nombreuses demandes s'expriment. Les travaux des groupes de travail montrent que ces demandes sont difficiles à porter. Les ambitions sont contraintes pour des raisons budgétaires, **tous les besoins ne peuvent être couverts**.

La **concertation** réglementaire accompagne la discussion du vote de la loi, elle vise à adapter les réglementations à la nouvelle méthode et à la publication annuelle de chiffres de population, elle sera gérée dans un temps assez court. Cependant, si des textes sont à prendre, il existe un délai puisque les populations légales seront à produire fin 2006.

La concertation en matière d'organisation sur le terrain a été engagée avec l'AMF pour examiner la collecte 1999 ; elle montre que l'AMF est soucieuse de la prise en charge financière de l'opération et du partenariat avec la mairie au sujet de la collecte et des systèmes d'informations géographiques. Pour mieux adapter le RIL aux besoins des collectivités locales, une concertation est engagée avec les ingénieurs des villes de France.

La concertation locale se poursuit avec les départements, la concertation statistique de même.

Enfin, une demande de conseil a été faite auprès de la CNIL, elle porte sur la diffusion du RIL et la diffusion de données localisées à la demande.

M. DESPLANQUES rappelle quelques échéances et contraintes : pour achever un cycle de cinq ans d'ici 2006, il faut commencer la collecte en septembre 2001, ce calendrier est serré. Des tests de collecte et de questionnement seront donc effectués en 2000.

Le cycle de cinq ans aura des conséquences sur l'évolution possible. La **continuité** étant indispensable, il faut donc un **questionnaire stable**. Cela signifie que le questionnaire ne sera modifié qu'au bout de plusieurs années sauf problème majeur.

Le projet est monté pour trente ans ou plus, il faudra donc une certaine **souplesse pour prendre en compte les évolutions**. Par exemple, le système devra accepter dans moins de dix années des réponses directes à la direction régionale ou par l'Internet. La loi doit permettre cette souplesse et ne pas être trop technique.

Certains points sont évoqués largement dans les trois rapports et reviennent à chaque recensement. Cinq thèmes sont récurrents : conditions de logement, mobilité et déplacement, formation emploi, situation familiale, double résidence. Si l'on devait répondre à toutes les questions proposées, le questionnaire ne serait pas accepté par la population. La **lisibilité** et la **compréhension** du questionnaire par dépôt-retrait sont des contraintes. Il faut aussi privilégier les questions qui répondent à la **demande locale** puisque les besoins nationaux peuvent être satisfaits par d'autres approches. La concertation doit se poursuivre et avancer, il pourra être proposé la mise en place d'un groupe de travail pour valider le nouveau questionnement.

Les **enquêtes complémentaires**, menées en même temps que le recensement, répondent aussi à des demandes nombreuses et ont les mêmes contraintes. Ces enquêtes doivent être d'initiative nationale c'est-à-dire que le **canevas** doit être **national**, par exemple pour des enquêtes sur la mobilité géographique ou les déplacements, il faut pouvoir comparer les résultats entre plusieurs zones. Il faut se concerter sur les thèmes à retenir pour de telles enquêtes.

Le recensement rénové présente aussi l'intérêt de constituer une base de sondage actualisée.

La **précision sur les petites zones** amène le plus de remarques critiques de la part des interlocuteurs des collectivités territoriales. Actuellement il est proposé de renforcer le sondage pour satisfaire des besoins particuliers aux collectivités qui le souhaitent.

Les demandes de disposer d'informations sur des zones non standard, autres que les IRIS 2000, ont été entendues et font l'objet d'une demande de conseil à la CNIL. Les instituts de statistiques dont l'INSEE réfléchissent à des méthodes de "brouillage" statistique qui permettrait d'assurer la confidentialité.

Sur les zones supracommunales, les données restent comparables, il n'y a donc pas de problème majeur sur ce point. La comparabilité dépend des sources administratives qui vont servir à actualiser les données, de leur qualité et de celle de l'actualisation. La méthode d'actualisation a été expérimentée dans le cadre des estimations de population, le savoir faire est acquis pour tirer parti de ces sources.

Des questions sont apparues sur le partenariat avec les communes pour la réalisation de la collecte. La concertation avec l'AMF va être poursuivie, même après le vote de la loi, afin que le travail sur le terrain soit le plus efficace possible. La collecte de 1999 s'est bien passée, toutefois le mode de relation peut encore être amélioré grâce à des **formations réciproques**, mairies-INSEE.

Sur la **diffusion**, la concertation doit se poursuivre avec les utilisateurs, elle peut s'appuyer sur les réflexions menées à l'occasion du recensement de la population de 1999 et aller plus loin. Une demande de conseil à la CNIL a été faite afin de savoir comment diffuser les informations recueillies par les agents recenseurs sur les immeubles (RIL). La diffusion des données sur petites zones fait aussi l'objet d'une demande de conseil à la CNIL.

Enfin, la publication annuelle de données statistiques va introduire des modifications dans les relations avec les collectivités territoriales. La complexité des méthodes mises en œuvre lors du recensement rénové a été évoquée. L'INSEE s'est engagé à fournir des **indications sur la précision des données** fournies, cela mérite d'être expliqué avec **pédagogie**.

Débat

M. SCHWARTZMANN regrette que l'on n'ait pas parlé de la concertation avec la FNAU. Il estime qu'il faudrait aborder l'intercommunalité et engager un chantier très rapidement à ce sujet, en raison des possibles disparités entre communes recensées ou non. Il lui paraît très long d'attendre les résultats deux à trois ans.

M. FUCHS s'inquiète au sujet de la demande de conseil à la CNIL concernant la diffusion sur des périmètres en dehors des IRIS 2000. La diffusion est-elle limitée aux IRIS 2000, ce qui poserait des problèmes aux collectivités locales, ou est-il possible dans le cadre du recensement rénové de travailler sur des agrégats d'immeubles qui dépassent ce découpage ?

M. DESPLANQUES répond que l'intercommunalité n'est pas prise en compte dans le processus de construction du recensement rénové, en effet cette notion se construit et évolue encore beaucoup. Afin d'avoir des découpages stables, la commune est retenue, **l'intercommunalité sera traitée au moment de la diffusion** par des découpages appropriés.

M. ANTOINE précise que les données publiées chaque année au niveau de chaque commune sont agrégeables, même si elles correspondent à des opérations sur le terrain faites à des dates différentes. Il rappelle que les communes rurales participent à des regroupements à géométrie variable : ce n'est pas le même syndicat pour les eaux, les ordures ménagères ou le ramassage scolaire.

Au sujet du RIL, M. DESPLANQUES indique qu'il sera étendu progressivement aux communes de plus de 5 000 habitants et aux communes des agglomérations.

Le groupe INSEE - FNAU fonctionne, il n'est pas lié strictement au recensement rénové.

Concernant les IRIS 2000, la demande à la CNIL n'est pas un retour en arrière. Il s'agit de diffuser des informations pour des zones de taille sortant du cadre strict des IRIS 2000.

X - Projet d'avis spécifique du CNIS, Mme AMIEL, secrétaire général adjoint du CNIS

Les participants discutent du projet d'avis spécifique sur la rénovation du recensement de la population qui sera soumis au Conseil lors de son assemblée plénière du 9 décembre.

M. ECOBICHON (Conseil général des Ponts et Chaussées) informe qu'un rapport parlementaire a été récemment établi dans le champ de l'information géographique pour traiter de certaines évolutions, notamment de missions nouvelles et de perspectives d'évolution des missions de l'Institut géographique national (IGN), au bénéfice de l'ensemble des acteurs publics de l'information localisée. Sont évoqués dans ce rapport le géo-référencement de l'adresse ainsi que l'articulation des rôles entre le service du cadastre et l'IGN. Le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports est chargé d'analyser les

propositions qui sont formulées afin d'établir un projet de suite à donner. Ceci a une interaction évidente avec le RIL.

M. LÉRIDON souhaite que l'avis du CNIS reconnaisse la nécessité d'une phase d'expérimentation avant toute décision. La bonne réalisation d'un tel projet suppose en effet à la fois une large concertation avec tous les acteurs concernés (elle est en cours), la prise en compte scrupuleuse des lois de la statistique (c'est fait), et une bonne connaissance des « lois du terrain » que seule une véritable expérimentation permettra de révéler.

XI - Intervention de M. DELARUE

M. DELARUE remercie tous ceux qui ont travaillé à cette concertation, en particulier les présidents des groupes de travail, les rapporteurs et les intervenants. Il remercie aussi l'INSEE du travail remarquable qui dure depuis deux ans. Il regrette que la concertation du CNIS démarre un peu tard, mais elle se poursuivra. Les discussions font apparaître le recensement semblable à un "supertanker" qui dispose d'une quantité colossale d'informations, mais qui évolue avec une grande inertie.

M. DELARUE dégage deux ensembles de problèmes soulevés par le recensement rénové : le premier qui touche à la méthode d'établissement des résultats et l'autre concerne les effets d'un recensement organisé de cette façon. Son sentiment est que l'INSEE a visé le caractère incontestable des résultats mais ne s'est peut-être pas assez soucié du contexte dans lequel s'insérerait cette nouvelle procédure. Par exemple, le supracommunal est bien pris en compte, mais des réponses sont encore attendues sur l'infracommunal.

Il cite les personnages-clés de ce recensement rénové :

Le premier est le **psychologue**, il faut être compris par l'ensemble de la population et donc faire l'effort de mettre le recensement à la portée de tous.

Le deuxième est le **financier**, jusqu'à présent le recensement dans son aspect massif et indivisible l'obligeait à tout financer, sa seule marge de manœuvre était d'espacer les recensements. La mécanique subtile que l'on monte nécessitera, pour être parfaite, des moyens importants, ce qui laisse présager des discussions sévères entre le financier et le statisticien qui auront chacun leur propre conception de la perfection.

Le troisième acteur est le **politique** c'est-à-dire l' élu local, ce recensement demandera des calculs statistiques plus compliqués que par le passé. Ces techniques sont éloignées des préoccupations de l' élu qui recherchera toujours l'exhaustivité, il faut donc lui expliquer clairement ce que lui fait gagner cette nouvelle procédure.

Le **garant des libertés** est la CNIL. La loi du 6 janvier 1978 "Informatique et libertés", dans son article 4, interdit la possession de fichier nominatif permettant l'identification des personnes. Les représentants de la CNIL auront leur mot à dire sur cette conception nouvelle du recensement, des discussions sont donc à prévoir.

Le dernier acteur est le **citoyen**. Dans notre pays les manifestations universelles disparaissent, le recensement avait ce caractère universel : chacun remplissait sa feuille et devenait attentif aux résultats présentés à la télévision. Il faudra créer dans la vie nationale de ces moments où le miroir sera tendu à la société française. Il conviendra de ne pas omettre le retour au citoyen par l'intermédiaire des organismes qui travaillent sur les territoires, maires et autres.

-
- DOCUMENTS PRÉPARATOIRES

- Dossier technique sur la rénovation, INSEE, département de la Démographie, document n°278/D130 du 6 octobre 1999 (voir page 253)
- Note de synthèse du groupe de travail n°1 « Statistiques infracommunales » (voir page 27)
- Note de synthèse du groupe de travail n°2 « Dynamique des territoires » (voir page 79)
- Note de synthèse du groupe de travail n°3 « Caractérisation socio-démographique de la population » (voir page 145)
- La concertation locale sur le recensement rénové, INSEE, département de la Démographie, note n°55/F104 du 27 octobre 1999 - *distribué en séance* (voir page 271)