

Recensement de la population - Bilan de la collecte 2011



Résultats de l'enquête menée auprès des Coordonnateurs communaux et des Agents recenseurs

Chargés de la mise en œuvre de l'enquête de recensement dans les communes, les coordonnateurs communaux et les agents recenseurs sont des acteurs clés des enquêtes de recensement. C'est pourquoi la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) et l'Insee ont souhaité recueillir leurs avis et leur ressenti sur la campagne 2011. Le bilan de cette enquête est très largement positif. La grande majorité des intervenants jugent leur mission intéressante et enrichissante, en particulier grâce aux très bonnes relations entre tous les acteurs. Ils expriment aussi leur satisfaction vis à vis des outils mis à leur disposition par l'Insee. Mais ce bilan laisse aussi poindre quelques bémols : une charge de travail importante (qui vient souvent se rajouter à leur travail habituel) pour les coordonnateurs communaux, et la faible disponibilité des habitants pour les agents recenseurs.

Ce document présente les principaux enseignements de cette enquête qui a concerné plus de 8000 communes.

1) Mode opératoire et taux de réponse

Les questionnaires de l'enquête ont été adressés courant février 2011 sur les boîtes de messagerie des coordonnateurs communaux ; le transfert du questionnaire à leurs agents recenseurs était laissé à discrétion des coordonnateurs qui le souhaitaient.

L'enquête de recensement 2011 concernait 8111 communes mais un certain nombre d'adresses mèl des communes étaient indisponibles ou se sont avérées erronées. Au final, on estime qu'environ 7000 coordonnateurs ont effectivement reçu une invitation à participer à l'enquête dans leur boîte aux lettres. Parmi eux, 5133 ont retourné leur questionnaire, soit un taux de réponse d'environ 73 %.

En ce qui concerne les agents recenseurs, 6257 réponses ont été enregistrées, soit approximativement 27 % des 23 000 agents recenseurs mobilisés pour la collecte 2011.

2) La collecte 2011 vue par les coordonnateurs communaux

Caractéristiques des répondants

Près de 80 % des coordonnateurs sont des agents communaux, 16 % des élus de la commune et 3 % des salariés recrutés pour cette mission. La présence des élus est beaucoup plus importante dans les petites communes : 1 coordonnateur sur 5 est un élu dans les communes de moins de 1000 habitants et 15 % entre 1000 et 5000 habitants.

Dans les communes de moins de 1000 habitants, les coordonnateurs agents communaux sont souvent issus des services de l'accueil ou du secrétariat de mairie (plus de 6 fois sur 10). Ils sont majoritairement de catégorie C.

Au-dessus de 10 000 habitants, les coordonnateurs agents communaux sont très majoritairement issus des services population, état-civil ou élections (6 cas sur 10). Leur qualification est également supérieure, avec, au-dessus de 20 000 habitants, une majorité de cadres A.

Deux coordonnateurs sur 3 avaient déjà exercé cette mission avant 2011. C'est évidemment plus fréquent dans les communes de 10 000 habitants ou plus, qui recensent chaque année par sondage : 84 % des coordonnateurs ont déjà exercé cette mission, dont 4 sur 10 qui ont suivi le recensement depuis 2004.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, qui effectuent le recensement une fois tous les 5 ans, 62 % des coordonnateurs l'avaient déjà été avant 2011. Une fois sur 2, ils n'ont qu'une expérience précédente, et 1 fois sur 4 deux expériences précédentes.

La formation des coordonnateurs communaux

La plupart des coordonnateurs s'estiment globalement satisfaits de leur formation : tous les critères jugés (date appropriée, durée suffisante, contenu approprié, bon équilibre théorie / pratique, support adapté) recueillent

l'assentiment d'au moins 6 coordonnateurs sur 10. Ils ne sont que 5 % à déplorer explicitement une date inappropriée ou 4 % à regretter un mauvais équilibre théorie / pratique.

Recrutement et encadrement des agents recenseurs

Près de 16 % des coordonnateurs disent avoir rencontré des difficultés pour le recrutement des agents recenseurs. Néanmoins cette proportion varie fortement selon la taille des communes. Moins d'1 commune sur 10, en dessous de 500 habitants, a été confrontée à des difficultés de recrutement. A l'inverse, c'est le cas de plus d'1 commune sur 4 au-dessus de 5000 habitants.

Les difficultés rencontrées sont majoritairement liées au nombre insuffisant de candidatures (55 % des coordonnateurs ayant eu des difficultés citent cette raison). Viennent ensuite les profils des candidats pas adaptés à la mission (28 %), la rémunération peu motivante (26 %) et le manque de disponibilité des candidats (23 %).

L'Insee propose aux communes des outils d'aide au recrutement et à la gestion des agents recenseurs : une fiche d'information sur l'emploi et la rémunération des agents recenseurs, une fiche de conseil en recrutement et rémunération ainsi que des fiches agenda à destination des agents recenseurs. Seuls 6 % des coordonnateurs disent ne pas connaître ces fiches, et 50 % déclarent les utiliser.

Néanmoins, l'Insee n'a pas compétence sur les sujets de recrutement et de rémunération ; le principal recours des communes devrait donc être leur centre de gestion. Environ 16 % des coordonnateurs y ont effectivement fait appel en 2011 ; parmi eux, 9 sur 10 se déclarent satisfaits de la réponse qui leur a été donnée.

Environ 5 % des communes disent avoir employé des agents recenseurs suppléants pour pallier d'éventuelles défections. Logiquement, plus le nombre total d'agents recenseurs employés est élevé, plus le risque d'avoir une défection est important, donc plus les mairies sont tentées d'employer un suppléant ; ainsi 20 % des communes de 5000 à 10 000 habitants et 40 % des communes de plus de 50 000 habitants ont prévu un ou des agent(s) recenseur(s) suppléant(s).

De fait, 13 % des coordonnateurs ont rencontré des problèmes avec certains agents recenseurs. Si les problèmes sont rares en toutes petites communes, ils augmentent logiquement avec le nombre total d'agents recenseurs employés.

On peut noter que les coordonnateurs qui déclarent avoir eu des difficultés de recrutement ont ensuite été nettement plus souvent confrontés à des problèmes avec leurs agents recenseurs.

Les problèmes les plus fréquemment évoqués sont le manque de disponibilité (3 fois sur 10) et les relances insuffisantes en cas de personnes absentes du logement (1 fois sur 4). Viennent ensuite les problèmes relationnels (agent recenseur trop timide ou manquant de discrétion) ou la qualification insuffisante, cités un peu plus d'1 fois sur 10.

Un autre type de problème est l'abandon d'agent recenseur ; s'il ne concerne globalement que 7 % des communes, il est nettement plus fréquent dans celles employant de nombreux agents recenseurs : 4 communes sur 10 entre 5000 et 10 000 habitants y ont été confrontées, et 1 sur 2 parmi les plus de 50 000 habitants. Les abandons sont plus fréquents dans les communes ayant eu des difficultés de recrutement, probablement parce qu'on a du se résoudre à recruter des agents recenseurs ayant un moins bon profil.

La communication des communes

Les communes reçoivent des outils de communication (affiches, dépliants...) fournis par l'Insee. Les affichettes de format A4 sont les outils les plus souvent utilisés. Globalement, la fréquence d'utilisation des outils de communication croît avec la taille de la commune.

Près de 6 % des coordonnateurs suggèrent des améliorations de ces affiches et dépliants. Parmi celles qui reviennent le plus souvent, figurent des remarques sur les quantités trop importantes de documents reçus, et sur la lisibilité des affiches, « pas attrayantes », « trop neutres », « pas explicites » et « pas comprises ».

Outre ces outils « standard », l'Insee met à disposition des communes un « kit de communication » composé des versions électroniques des outils de communication (pouvant ainsi être personnalisés) mais aussi de toute une panoplie d'outils complémentaires : lettres aux habitants ou aux associations, publi-communiés, notices d'information, logos, infographies...

Si ces outils supplémentaires sont globalement peu utilisés et plutôt par des grandes communes, trois outils se distinguent par une utilisation plus fréquente, quelle que soit la taille des communes : les lettres aux habitants personnalisables, les publi-communiés et les annonces presse.

La charge de travail des coordonnateurs communaux

Parmi les coordonnateurs étant agents communaux, moins d'1 sur 10 a bénéficié d'une décharge d'activité par rapport à ses fonctions habituelles. C'est évidemment plus fréquent dans les communes employant de nombreux agents recenseurs dont la charge d'encadrement est plus importante : néanmoins, seul 1

coordonnateur sur 4 en a bénéficié dans les communes de 5000 à 10 000 habitants dans celles de plus de 50 000 habitants.

De même, si 11 % des coordonnateurs seulement ont été assistés pour le recensement par un ou des adjoint(s), la proportion augmente avec le nombre d'agents recenseurs encadrés : ils sont 7 sur 10 dans les grandes villes de plus de 50 000 habitants.

Une commune sur 5 avait nommé un coordonnateur suppléant. Marginale dans les toutes petites communes, cette pratique concerne à peu près 1 commune sur 2 entre 5000 et 10 000 habitants.

Finalement, dans 3 communes sur 4, le coordonnateur n'a ni adjoint ni suppléant. C'est 8 fois sur 10 le cas au-dessous de 5000 habitants, 1 fois sur 3 dans les communes de 5000 à 10 000 habitants et encore 1 fois sur 5 dans les communes de plus de 50 000 habitants où le travail d'encadrement est pourtant très important.

Les relations avec le superviseur

Plus de 9 coordonnateurs sur 10 expriment leur satisfaction quant à la qualité de la relation avec leur superviseur, jugée « très bonne » (71 %) ou « bonne » (20 %). Une quarantaine de coordonnateurs (sur plus de 5000 répondants) la juge « médiocre ».

De même, les coordonnateurs sont assez unanimes à dire qu'ils ont pu facilement contacter leurs superviseurs : 92 % disent « oui » et 8 % ne répondent pas à la question. Seule une vingtaine de coordonnateurs répond explicitement « non ».

Vécu de la mission

Trois coordonnateurs sur 4 laissent un commentaire sur le vécu de leur mission. La grande majorité exprime un ressenti positif : la mission de coordonnateur est souvent jugée intéressante, enrichissante, permettant de diversifier le travail, de mieux connaître la commune, et vue comme une bonne expérience, ou simplement qualifiée de « bien passée ».

Le deuxième type de commentaire le plus fréquent est lié à la charge de travail engendrée par la mission et / ou ses aspects difficile ou stressant : 3 coordonnateurs sur 10 les évoquent.

Mais ces deux types de commentaires ne sont pas incompatibles : 41 % des coordonnateurs ayant exprimé un avis positif sur la mission note toutefois qu'elle demande beaucoup de travail (59 % pour les coordonnateurs n'ayant pas laissé d'avis positif).

Les coordonnateurs notent comme principaux attraits de la mission l'aspect relationnel, avec leurs agents recenseurs, leur superviseur, voire avec la direction régionale de l'Insee, les autres services de la mairie ou la population. Avoir une équipe d'agents recenseurs efficaces et / ou un bon relationnel avec ses agents recenseurs semble un point déterminant : lorsque c'est le cas, 8 coordonnateurs sur 10 émettent un avis positif sur leur mission et seulement 2 sur 10 citent le poids de la charge de travail lié à la fonction de coordonnateur.

3) L'enquête de recensement vue par les agents recenseurs

Caractéristiques des répondants

Parmi les agents recenseurs ayant répondu à l'enquête, on compte un peu plus de 3 femmes pour un homme ; la très grande majorité est âgée de 25 à 64 ans, mais 1 agent recenseur sur 10 est plus jeune et 3 % ont 65 ans ou plus.

Trois agents recenseurs sur 10 sont des agents communaux ; ils sont majoritaires dans les toutes petites communes (qui n'embauchent qu'un seul agent recenseur, souvent coordonnateur par ailleurs) mais aussi dans les communes de 10 000 habitants ou plus (46 % des agents recenseurs y sont agents communaux). Le profil des agents recenseurs des communes de 5000 à 10 000 habitants (qui emploient généralement au moins 10 agents recenseurs) est plus diversifié.

Quatre agents recenseurs sur 10 avaient déjà une expérience d'agent recenseur avant la campagne 2011. C'est évidemment beaucoup plus fréquent dans les communes de 10 000 habitants ou plus qui recensent chaque année (près de 6 sur 10), mais non négligeable dans les communes de moins de 5 000 habitants (3 sur 10) et même de 5 à 10 000 habitants (1 sur 5).

La formation des agents recenseurs

Huit agents recenseurs sur 10 jugent leur formation « utile » à « très utile ». Cette proportion ne varie guère ni selon la taille de la commune, ni selon l'expérience de l'agent recenseur.

Près d'une suggestion sur 5 émise par les agents recenseurs concerne le recensement de cas particuliers : comment recenser les familles d'accueil, comment remplir le bulletin individuel pour telle ou telle profession, comment remplir la feuille de logement pour tel ou tel mode de chauffage... Les principales autres suggestions portent sur les points suivants : remplir (ou au moins étudier de près) les principaux imprimés, pour mieux se les approprier ; demande de mises en situation, de jeux de rôle, voire d'exercices sur le terrain ; apprendre à

faire face aux cas difficiles (comment réagir face à des personnes récalcitrantes, agressives...); demande d'aide sur l'organisation du travail de l'agent recenseur (comment organiser sa tournée de reconnaissance, comment optimiser le dépôt - retrait...), etc.

La tournée de reconnaissance

L'expérience montre que la tournée de reconnaissance est primordiale pour la réussite de la collecte; l'Insee préconise que les agents recenseurs la réalisent eux-mêmes sur les zones où ils effectueront la collecte ensuite. D'après les réponses à l'enquête, c'est le cas pour 94 % des agents recenseurs.

Parmi les agents recenseurs répondants, 2 sur 3 en commune de 10 000 habitants ou plus n'ont « pas ou pratiquement pas » rencontré de difficultés pour réaliser la tournée de reconnaissance et 1 sur 4 en ont rencontré de « peu nombreuses ».

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, la tournée de reconnaissance est un travail très différent de celui réalisé dans les communes de 10 000 habitants ou plus. Il semble que les agents recenseurs y rencontrent encore moins souvent des difficultés, et ce d'autant plus que la commune est petite.

La collecte

Les difficultés sont plus nombreuses en collecte que pour la tournée de reconnaissance: seul 1 agent recenseur sur 4 dit n'avoir « pas ou pratiquement pas » rencontré de difficultés de collecte, 1 sur 2 en a rencontré de « peu nombreuses ». Ils sont 13 % à dire que les difficultés étaient « nombreuses ». La collecte du recensement est visiblement plus facile en petite commune: 51 % des agents recenseurs n'ont pas rencontré de difficulté en commune de moins de 200 habitants, contre environ 15 % dans les communes supérieures à 5000 habitants.

La principale difficulté de collecte qui est citée par les agents recenseurs est celle de la faible disponibilité des habitants: 8 agents recenseurs sur 10, parmi ceux ayant dit avoir rencontré des difficultés de collecte, y ont été confrontés (54 % « parfois » et 26 % « souvent »). Il n'y a que dans les toutes petites communes (moins de 200 habitants) que le phénomène est un peu moins marqué, mais il concerne quand même 65 % des agents recenseurs ayant rencontré des difficultés.

Les problèmes d'accès au logement (digicodes...) ont été « parfois » ou « souvent » rencontrés par 1 agent recenseur sur 2 (parmi ceux ayant signalé des difficultés). Lié au caractère urbain ou non de l'habitat, cette difficulté est celle pour laquelle on enregistre la plus grande différence selon la taille de la commune: plus d'1 agent recenseur sur 2 la cite dans les communes de plus de 5000 habitants, mais seulement 17 % dans les toutes petites communes.

Parmi les agents recenseurs ayant rencontré des difficultés, 33 % disent avoir « parfois » été confrontés à un mauvais accueil de la part des habitants (et 3 % seulement disent « souvent »). Là encore, il y a de fortes variations selon la taille de la commune: le taux n'est que de 17 % dans les toutes petites communes, où on peut imaginer que les agents recenseurs sont plus souvent connus des habitants ce qui peut faciliter l'ouverture des portes.

Les difficultés pour appliquer la consigne du « dépôt / retrait » sont au contraire aussi souvent rencontrés en grande qu'en petite commune. Environ 4 agents recenseurs sur 10 ayant rencontré des difficultés de collecte disent avoir « parfois » ou « souvent » eu du mal à respecter ce protocole.

Un peu moins d'1 agent recenseur sur 4 (parmi ceux ayant rencontré des difficultés) évoque parmi celles-ci le respect du calendrier de collecte. Les autres difficultés de collecte proposées dans le questionnaire (difficultés pour répondre aux questions des habitants et difficultés pour numéroter les questionnaires) ne sont citées que par environ 1 agent recenseur sur 10 ayant rencontré des difficultés.

Le ressenti des agents recenseurs

Près de 6 agents recenseurs sur 10 sont satisfaits (24 %) ou très satisfaits (35 %) de leur mission, et 1 sur 4 est tout de même « assez satisfait ». Compte-tenu des non-réponses, la part de ceux qui se disent ouvertement « peu satisfaits » (3 %) ou « insatisfaits » (1 %) est assez marginale. Il n'y a pas de grande différence selon que les agents recenseurs aient ou non déjà eu précédemment une expérience d'agent recenseur, ni selon la taille de la commune.

Près d'1 agent recenseur sur 5 a souhaité formuler des remarques ou propositions quant à sa mission. Les remarques les plus fréquentes portent sur des demandes d'évolution des imprimés du recensement, sur la période hivernale du recensement qui leur semble inadéquate, sur les difficultés qu'ils ont rencontrés à joindre les habitants ou en étant confrontés à des personnes agressives, mais aussi sur leur rémunération trop faible ou sur la communication autour du recensement qui serait à intensifier.