

Histoire du recensement de la population en France



Le Dénombrement de Bethléem par Pieter Brueghel l'Ancien (1566).

Sommaire

Introduction	2
I. Le recensement de la population de l'Antiquité à nos jours	3
A/ La statistique des feux apparut au XIVe siècle pour répondre aux exigences fiscales	3
B/ Le premier recensement français eut lieu en 1801	4
C/ En 1946, l'Insee nouvellement créé prend en charge l'organisation du recensement	7
II. Le recensement rénové : une illustration des nombreux enjeux du recensement	12
A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004	12
B/ Un accueil mitigé de la refonte	14
C/ Les impacts (positifs et négatifs) de la refonte du recensement	16
a. Une relative fraîcheur des données qui profite aux analyses démographiques et aux textes législatifs	16
b. Des procédures rendues plus compliquées pour les communes	17
c. L'introduction des sondages : une précision des estimations toujours aussi élevée...	17
d. ... Mais certaines limites concernant la qualité des données	17
Conclusion	18
Bibliographie	20
Annexe 1 — Recensements de la population en Europe et dans le monde	22
Annexe 2 — Tableau des renseignements recueillis dans le recensement de 1831 à 1936	26
Annexe 3 — Faits marquants dans l'Histoire du recensement de 1789 à nos jours	27
Annexe 4 — Communications sur les recensements	29
Annexe 5 — Questions écrites de sénateurs en lien avec le recensement	34

Introduction

Le recensement général de la population a pour principal objectif de compter la population résidant dans un État à une date donnée. Au fil des années, le recensement a élargi son objectif de dénombrement strict des individus en cherchant à décrire plus finement la population (par sexe, par âge, par origine migratoire, par situation par rapport au marché du travail...).

Dénombrer sa population est une des opérations statistiques les plus anciennes de l'Histoire. Répondant initialement à l'objectif de l'État d'affirmer sa puissance, le recensement répond également aujourd'hui aux besoins des citoyens de connaître leur société. Aujourd'hui en France, près de 350 articles de lois ou de codes se réfèrent au recensement, comme pour l'organisation des élections municipales, la répartition de la dotation globale de fonctionnement, celle des services de santé, certaines politiques de prévention et gestion des risques... De nombreux chercheurs en sciences quantitatives et statisticiens publics se saisissent également des chiffres pour éclairer le débat public.

Dans ce rapport, nous chercherons à vous montrer en quoi les évolutions que le recensement français de la population a connu au cours du temps sont en lien avec les évolutions de notre société et de nos gouvernements. Pour cela, nous proposons de raconter l'histoire du recensement français et de mettre en regard ses différentes évolutions avec le contexte social et politique de chaque époque par le biais de plusieurs supports d'archives : des textes de lois, des formulaires de recensement, des affiches de communication et leurs slogans, des reportages télévisés, des photos, tweets, questions écrites parlementaires et anecdotes trouvées dans la littérature.

Dans une première partie, nous vous décrirons les grandes lignes de l'histoire du recensement en France, de l'Antiquité à nos jours : notamment la période qui a suivi la Révolution française, ayant permis d'inscrire dans la loi le principe des recensements de la population exhaustifs et réguliers ; mais également la prise en charge de l'organisation du recensement par l'Insee en remplacement des communes au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Dans une seconde partie, nous ferons un focus sur la rénovation de grande ampleur qu'a connu le recensement français au début des années 2000, passant d'une méthode exhaustive à un recensement par sondage. Le récit de ce changement majeur sera l'occasion d'illustrer les nombreux enjeux du recensement, les impacts qu'il peut avoir sur les différents acteurs de notre société et les débats qu'il engendre.

I. Le recensement de la population de l'Antiquité à nos jours

Dénombrer sa population est une opération statistique que les États utilisent depuis plus d'un millénaire. Comme nous le rappelle Alain Desrosières dans son ouvrage de 1993, le mot « statistique » tire d'ailleurs son origine du mot « *statisticus* », « relatif à l'État ». Dès la Haute Antiquité, les pouvoirs publics cherchent en effet à connaître leur population avec trois principaux objectifs : militaire (pour pouvoir lever une armée), fiscal (lever l'impôt) et de sécurité intérieure (assurer l'ordre).

Nous verrons dans cette partie comment les dénombrements puis recensements de la population ont évolué au fil du temps, comment l'objectif d'affirmation de la puissance publique s'est transformé en un objectif aujourd'hui tout autre : celui de constituer une base d'informations chiffrées sur la population, à disposition des citoyens et partenaires sociaux.

A/ La statistique des feux apparut au XIVe siècle pour répondre aux exigences fiscales

Le besoin de dénombrer une partie de la population trouve ses traces dès l'époque gauloise, comme en témoignent des tablettes retrouvées datant du règne de Jules César contenant les résultats d'un recensement de 368 000 habitants d'un camp helvète. Un autre exemple de dénombrement ponctuel ancien et connu est celui de Charlemagne en 786 et qui concernait ses sujets de plus de 12 ans astreints à prêter serment.

En France, la pratique des dénombrements semble avoir été ignorée durant une bonne partie de l'époque médiévale. En revanche, de nombreux actes religieux (baptêmes, mariages, décès) furent collectés dans des registres paroissiaux qui, bien qu'incomplets, eurent un rôle prépondérant dans la reconstitution historique de la démographie française. Parallèlement à ces registres, de premières initiatives de recensement apparurent à la fin du XIIIe siècle sous le règne de Saint Louis. Puis, en 1328, Philippe IV le Valois demanda un « état des paroisses et feux de bailliages et sénéchaussées de France » pour lever la taxe destinée à payer les frais de l'expédition en Flandres. Cette initiative, reconduite en 1341, et les recensements qui ont suivi jusqu'à la Révolution française, n'étaient pas individuels mais étaient exprimés en « feux fiscaux¹ », c'est-à-dire au niveau des ménages.

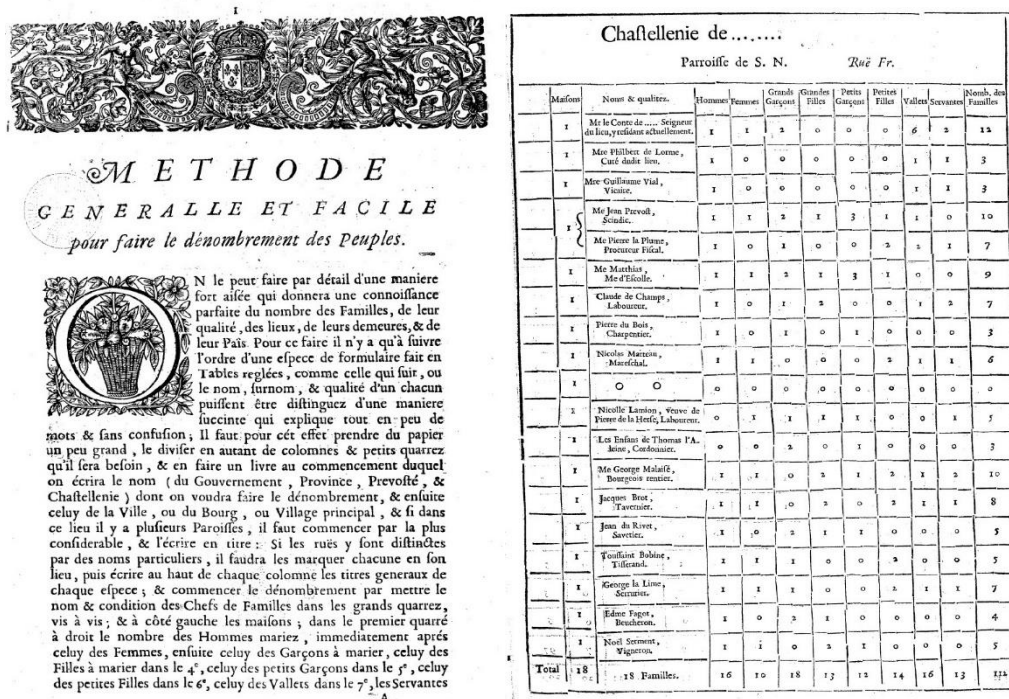
Pendant les 300 ans qui suivirent, il n'y eut aucune trace d'autres initiatives nationales de recensement en France. Il y eut, en revanche, des initiatives locales. Par ailleurs, l'usage des registres paroissiaux s'est en parallèle intensifié, puis rendu obligatoire à la suite à l'ordonnance de Villers-Cotterêts de François 1^{er} en 1539². Sous le règne de Louis XIV, à la fin du XVII^e siècle, un essai de recensement général fut tenté au niveau national par l'intendant des finances Colbert, après avoir annoncé la naissance d'un principe d'impôt « plus juste » proportionné au nombre d'habitants. Mais, faute de coordination suffisante, les résultats furent de nature et qualité inégales selon les territoires.

¹ Ce terme se rapproche de la notion actuelle de « foyer fiscal », unité de base pour le calcul de l'assiette d'imposition. Pour estimer le nombre d'habitants, on appliquait un coefficient multiplicateur à ces feux, assez imprécis (autour de 4 ou 5).

² Cette volonté de l'époque d'accroître le recours aux registres est à analyser en parallèle de la période historique du schisme religieux entre catholiques et protestants du XVI^e siècle. Les registres permettent en effet, notamment, de contrôler l'existence de mariages inter-religieux.

Faisant suite à Colbert, Vauban conduisit également des initiatives de dénombrements individuels à Douai et Valenciennes, notamment pour récolter la « Dîme royale ». Il publia en 1686 une « Méthode générale et facile pour faire le dénombrement des peuples » ayant inspiré d'autres initiatives locales du même type à cette époque. Dans cet ouvrage fondateur, Vauban évoque l'utilité scientifique des recensements pour les études économiques et sociales³ et souhaite montrer qu'une opération de dénombrement est faisable en un temps raisonnable. À cette fin, il publie des modèles de tableaux à faire remplir par les autorités locales (Figure 1). À la suite de cela, quelques recensements nationaux se succéderont à intervalles irréguliers jusqu'à la Révolution française.

Figure 1 : Première page et modèle de tableau dans l'ouvrage de Vauban (1686).



« Il n'y a qu'à continuer cette Table dans le même ordre jusqu'à la fin de chaque Paroisse, et au bas des colonnes mettre le total de ce qui s'y trouvera » Vauban

Source : gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

B/ Le premier recensement français eut lieu en 1801

Il faudra attendre la Révolution française et la « loi sur la police municipale » du 22 juillet 1791 pour instaurer réellement le principe des recensements de la population tels qu'on les connaît aujourd'hui, c'est-à-dire nominatifs et exhaustifs.

Dans le cadre des circonscriptions départementales nouvellement créées, l'organisation des pouvoirs publics reposait désormais sur l'élection de députés et nécessitait de déterminer avec précision le nombre d'électeurs dans chaque circonscription. Les corps municipaux étaient ainsi tenus de faire constater chaque année l'état des habitants à inscrire sur un registre permanent.

³ La démarche de Vauban visait non seulement à dénombrer la population mais également à faire un inventaire de toute forme de richesse (charrues, bêtes à cornes, arpents de terre...).

En 1800, les préfets furent également chargés de dresser les relevés complets des populations de leurs départements. Le premier « Bureau de Statistique » fut créé au Ministère de l'Intérieur cette même année. Il était composé de fonctionnaires mais également de personnel plus spécialisé (élèves polytechniciens, ingénieurs géographes...).

C'est en outre durant la période de l'après Révolution française que naît une forte volonté de diffusion à la population des connaissances statistiques. Par exemple, la « feuille du cultivateur » (fondée en 1790 par un journaliste et agronome) publie régulièrement des tableaux de statistique agricole (*Erreur ! Source du renvoi introuvable.*). D'initiative gouvernementale, les « annales de statistiques » éditent quant à elles les théories statistiques et les mémoires départementaux des préfets⁴ (*Erreur ! Source du renvoi introuvable.*).

Figure 2 : Feuille du cultivateur du mercredi 8 juin 1791 (p.1, statistiques sur le prix des cochons).



N^o. 71.

FEUILLE DU CULTIVATEUR.
DU MERCREDI 8 JUIN 1791.

Suite des Expériences relatives aux différentes manières d'engraisser les Cochons. Par M. A. Young.

Expérience n^o. 6. 1771, je commençai à préparer, pour engraisser des cochons, une nourriture que je n'avois point encore employée; je ne la leur donnai que lorsqu'elle fut agrie.

Dans la Province que j'habite, les auges où l'on donne aux cochons la nourriture liquide sont très-grandes, & il est remarquable que ces animaux engraisent très-bien, lorsque cette nourriture est gardée long-tems, & qu'elle est entièrement agrie; je voulus déterminer, par un essai particulier, jusqu'à quel point cette méthode étoit avantageuse.

Je fis mouire, à différentes reprises, des pois, de l'orge, & quelque peu de fèves; je mêlai bien cette espèce de farine avec de l'eau jusqu'à ce qu'elle fût un peu plus épaisse que du lait. Quatre boisseaux de grain, qui donnent à-peu-près cinq boisseaux lorsqu'ils sont moulus, furent mêlés dans un muid d'eau ou environ; je remuai trois fois par jour, avec une spatule, le mélange, jusqu'à ce qu'il fût devenu agrie, & je le donnai alors aux animaux. Je fis préparer ainsi successivement toute la quantité de grain que j'employai.

Vingt-cinq boisseaux d'orge à 3 l.
12 fols le boisseau 90 l. o. f.
Dix-huit boisseaux & demi de pois, à 4 l. 4 fols le boisseau, 77 14
Cinq boisseaux & demi de fèves, à 3 liv. 13 fols le boisseau, 19 16
Pour réduire quarante-neuf boisseaux en farine, à 6 f. le boisseau, 14 14
Total. 202 4

Prix des cochons.

Le 16 Décembre, N ^o . 1, achete	31 l. 16 f. o. d
Le 27, N ^o . 2,	54 10. 0
Le 6 Janvier, N ^o . 3,	19 10. 0
Le 26, N ^o . 4,	17 18. 6
N ^o . 5,	45 12. 0
Total.	149 6. 6
Ce qui, joint aux pour la nourriture, fait	202 4. 0 351 10. 6

Produit après l'engrais.

Le 21 Janvier, le N ^o . 3 donna en viande & lard 44 livres, à 11 f. la livre,	24 l. 4 f. o. d
Le 21 Janvier, le N ^o . 4 donna 44 livres, à 11 fols la livre,	24 4. 0
Le 23 Février, le N ^o . 1 donna 209 livres, à 11 f. la livre,	114 19. 0
La tête, les pieds, &c. donnèrent 26 livres, à 4 fols la livre,	5 4. 0
Le 9 Avril, le N ^o . 5 donna 169 livres, à 11 fols la livre,	92 19. 0
La tête, les pieds, &c. donnèrent 19 livres, à 4 fols la livre,	3 16. 0
Le 4 Mai, le N ^o . 2 donna 190 livres, à 11 f. la livre,	104 10. 0
La tête, les pieds, &c. donnèrent 19 livres, à 4 fols la livre,	3 16. 0
Total du produit.	373 12. 0
Dépensés.	351 10. 6
Gain.	22 1. 6

Observations. Deux circonstances particulières étoient au déavantage de ce premier essai; d'abord j'achetai les cochons plus cher que je

Source : Le gazetier révolutionnaire, liens vers la presse de la Révolution numérisée.

Figure 3 : Annales de statistiques du 5 avril 1802 (p.150, division de la population par espèces d'individus).

(148)

CHAPITRE II. TABLEAU N^o. 1^{er}.
POPULATION.

Département d
Division de la population par espèces d'individus.

Nombre des	Individus de tout âge et de tout sexe, (non compris les Militaires en activité.) Militaires sous les armes, (vivans ou présumés tels.)	Mâles.	Hommes.
		Femelles.	
Célibataires. . .	au-dessous de 30 ans.	Hommes mariés.	Hommes.
		Femmes mariées.	
Total.			

OBSERVATIONS.

Division de la population par âges d'individus.

Designation des âges . . .	Enfans au-dessous de 5 ans.	}
	de 5 à 10 ans,	
	de 10 à 15 ans,	
	de 15 à 20 ans,	
	de 20 à 30 ans,	
	de 30 à 40 ans,	
	de 40 à 50 ans,	
	de 50 à 60 ans,	
	de 60 à 70 ans,	
	de 70 à 80 ans,	
	de 80 à 90 ans,	
	de 90 à 100 ans, de 101 et au-delà.	

OBSERVATIONS.

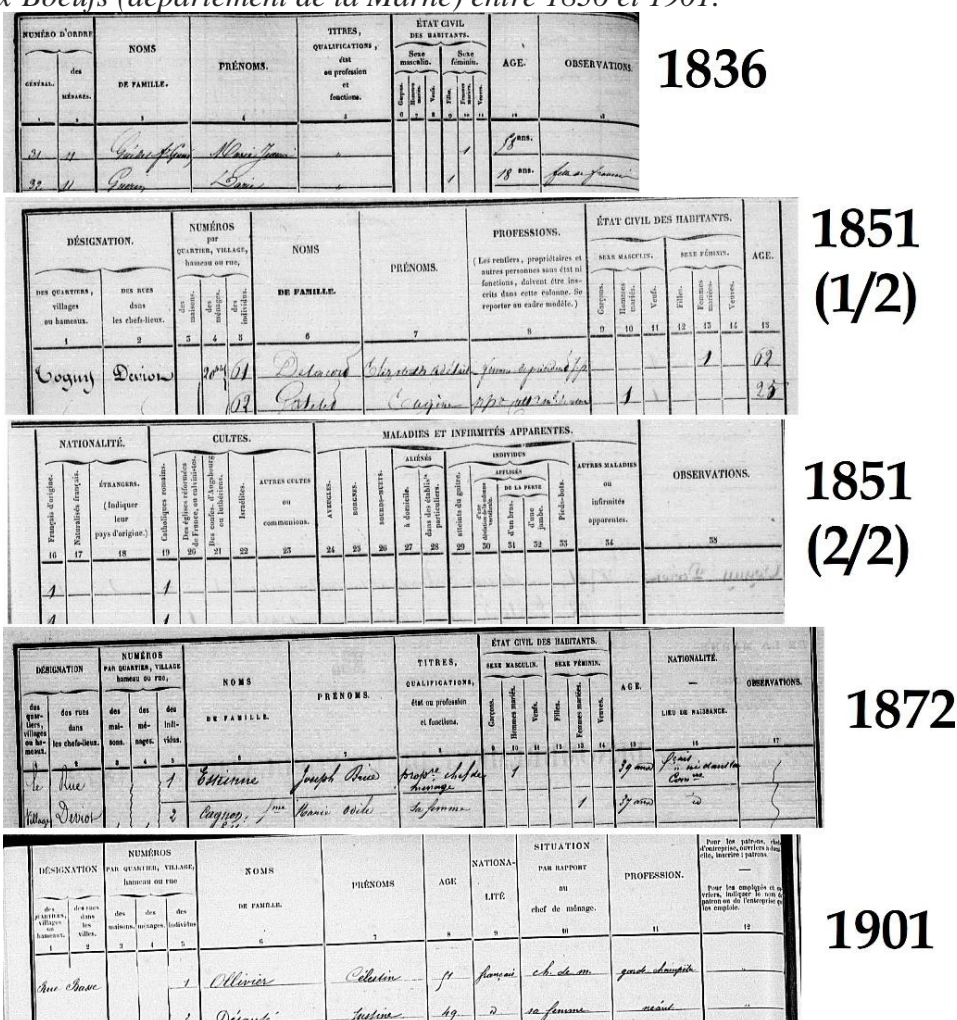
Source : gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

⁴ Extrait de l'introduction de l'ouvrage d'avril 1802 : « L'utilité des journaux consacrés aux sciences, est aujourd'hui généralement sentie. Leur secours est surtout indispensable à celles dont les éléments sont à peine connus, et dont le goût n'est pas universellement répandu. À ce titre, la Statistique, neuve encore parmi nous, réclame fortement un pareil secours. Le Gouvernement a senti toute l'importance de cette branche essentielle de la Science économique ; il en a fait l'objet d'un soin particulier et constant : chaque jour il s'enrichit de matériaux précieux ; déjà même il a publié plusieurs mémoires très intéressants sur cette partie, fournis par différents préfets. [...] Tantôt il discutera la forme la plus avantageuse à donner aux travaux de la Statistique ; tantôt il offrira des modèles en ce genre ; mais il s'appuiera toujours sur l'expérience. Il fera connaître ainsi la Science en la pratiquant ; il contribuera surtout à donner aux travaux dont elle se compose l'uniformité et l'ensemble qui seuls peuvent en assurer l'utilité et le succès. ».

Le recensement de population de 1801 préparé par Lucien Bonaparte (ministre de l'Intérieur en 1800 et frère de l'empereur Napoléon Bonaparte), et Jean-Antoine Chaptal (ministre de l'Intérieur en 1801) a été le point de départ d'une série de recensements effectués dans l'ensemble des communes françaises tous les cinq ans (années se terminant par 1 ou 6) jusqu'en 1946, sauf ceux de 1811, 1826 et quelques-uns supprimés ou retardés en temps de guerre⁵. Cette période a créé une forme de schisme dans la statistique européenne, où les pays germaniques et scandinaves ont continué à favoriser l'utilisation de registres de la population (cf. Annexe 1).

Les premiers recensements du XIXe siècle étaient de simples listes nominatives d'habitants par communes, directement remplies par les agents recenseurs pour le compte des communes, et indiquant un très petit nombre de renseignements qui évoluèrent à la marge au fil du temps (cf. Figure 4 et Annexe 2).

Figure 4 : Premières lignes de listes nominatives de quelques recensements ayant eu lieu à Togny-aux-Boeufs (département de la Marne) entre 1836 et 1901.



Source : archives départementales de la Marne.

⁵ Années des différents recensements : 1801, 1806, 1811 (simple rapport statistique utilisant le précédent recensement), 1821, 1826 (simple rapport statistique utilisant le précédent recensement), 1831, 1836, 1841, 1846, 1851, 1856, 1861, 1866, 1872 (retard d'un an dû à la guerre), 1876, 1881, 1886, 1891, 1896, 1901, 1906, 1911, (pas de recensement en 1916 en raison de la guerre), 1921, 1926, 1931, 1936, 1946 (pas de recensement en 1941 en raison de la guerre), 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999 (recensement initialement prévu pour 1997 mais reporté pour raisons budgétaires).

À partir de 1832, ces listes furent établies en double exemplaire, un était conservé par la commune, un autre envoyé à la préfecture qui avait la charge de dresser des tableaux récapitulatifs, également en deux exemplaires (le premier archivé par la préfecture et le second envoyé au ministère). Malheureusement, aucun texte particulier ne régissait la conservation de ces documents dans les archives (cf. *Duchain, 1961* et Encadré 1).

Encadré 1 : Les archives du recensement.

Le décret n°2018-1117 du 10 décembre 2018 relatif aux documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation a permis de rendre publiques de nombreuses archives des recensements de la population antérieurs à 1936, publiées par les Archives départementales. Les données antérieures à 1836 n'ont toutefois été conservées que dans une minorité de communes.

Malgré une précision limitée des données pour certains millésimes et une conservation incomplète des différents documents, les recensements de la population historiques sont riches d'enseignement pour les généalogistes, les historiens mais également pour les sociologues et démographes, puisqu'ils permettent d'analyser l'évolution locale des populations.

En 1872, le principe d'un bulletin individuel fut introduit, rendu possible par la disparition progressive de l'analphabétisme : chaque individu devait remplir lui-même son bulletin, ceux-ci étaient regroupés par ménages et recueillis ensuite par des fonctionnaires.

C/ En 1946, l'Insee nouvellement créé prend en charge l'organisation du recensement

Après la seconde guerre mondiale, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), nouvellement créé, prend en charge l'organisation du recensement en remplacement des communes, dans un rythme⁶ irrégulier (tous les 7,5 ans en moyenne jusqu'en 1999), à la suite de nombreux reports pour raisons budgétaires.

Dans l'après-guerre, la France est un des premiers pays à mettre en place un recensement pour évaluer les pertes humaines, en exécution du décret n° 45-2155 du 22 septembre 1945⁷. Ce recensement a été organisé à partir du 10 mars 1946 par le Service national des statistiques (SNS)⁸, service qui sera ensuite remplacé par l'Insee, créé par la loi de finances du 27 avril 1946⁹. Du fait de la charge financière que le recensement représente, la tenue des listes nominatives n'est plus obligatoire et, lorsqu'elles existent, elles ne sont plus rédigées qu'en un seul exemplaire. Le questionnaire comporte quelques nouvelles questions en lien avec la sortie de guerre¹⁰ et la méthode de recensement est identique à précédemment, à l'exception du

⁶ 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999 en métropole et 1946, 1954, 1961, 1967, 1974, 1982, 1990 et 1999 en outre-mer.

⁷ Dans ce décret, le mot « recensement » n'est pas employé tel quel : « Il sera procédé, le 10 du mois de mars 1946, au dénombrement de la population par le soin des maires ».

⁸ Organisme créé le 11 octobre 1941 par fusion du Service de la Démographie et de la Statistique générale de la France, elle-même descendante du « Bureau des statistiques » évoquée plus haut créé par Napoléon.

⁹ Sa première attribution étant « D'établir, de rassembler et de mettre à jour les statistiques relatives à l'état et au mouvement des personnes et des biens dans la métropole et dans les territoires d'outre-mer en utilisant, le cas échéant, les éléments qui lui sont fournis par les diverses administrations ».

¹⁰ On introduisit en 1946 une feuille d'établissement industriel, commercial ou artisanal ainsi que d'une feuille d'exploitation agricole ou forestière. La feuille ménage comportait également des questions supplémentaires sur les éléments de confort et d'hygiène des habitations (avec l'objectif d'une politique d'urbanisme et de reconstruction). Enfin, sur le bulletin individuel ont été ajoutées des questions sur la situation militaire des hommes (anciens prisonniers de guerre ou déportés) afin d'étudier l'incidence financière des lois destinées à protéger/indemniser ces populations.

dépouillement effectué à un niveau régional plutôt que national, afin de réduire les délais de publication des résultats (Fonsagrive, 1946). Ces derniers seront publiés dès la fin de l'année (décret n°46-2948 du 30 décembre 1946), avec pour la première fois quelques tableaux récapitulatifs sur les grands centres urbains et par catégorie de commune (Figure 5).

Dès 1946, un article (Girard, 1946) promet dans la revue trimestrielle Population de l'Insee l'utilisation de la méthode des sondages : « Ainsi, l'Institut national d'études démographiques dispose d'un instrument et d'une méthode de travail [les sondages] auxquels il peut recourir, chaque fois qu'il le juge opportun ». Il y est notamment indiqué que cette méthode présentée comme innovante a été appliquée dès cette même année par l'institut à une enquête sur les budgets familiaux en région parisienne (cf. A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004 pour d'autres éléments sur l'introduction des sondages dans le recensement).

Figure 5 : Extraits des premiers résultats du recensement de la population de 1946.

POPULATION		DÉNOMBREMENTS DE	
	1946	1936	1936
Total	40.547.923	41.507.096	
Française	38.847.194	39.488.549	
Etrangère	1.699.729	2.433.507	

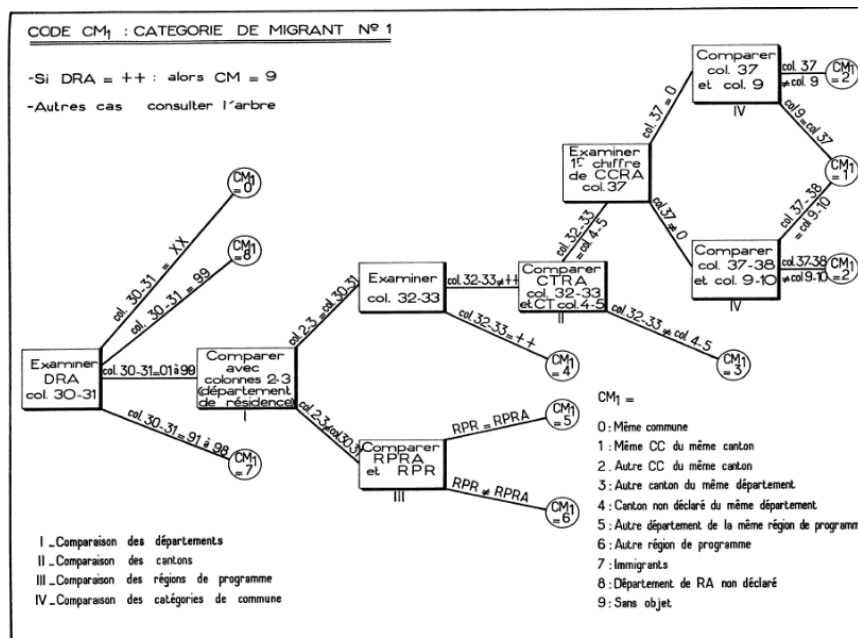
NUMÉRO D'ORDRE ET VILLE	DÉPARTEMENT	POPULATION	NUMÉRO D'ORDRE ET VILLE	DÉPARTEMENT	POPULATION
		Méts.			Méts.
4 Paris	Seine	2.725.374	16 Limoges	Haute-Vienne	407.877
2 Marseille	Bouches-du-Rhône	456.261	17 Rouen	Seine-Inférieure	407.729
3 Lyon	Rhône	449.748	18 Le Havre	Normandie	406.523
4 Toulouse	Haute-Garonne	364.411	19 Nîmes	Gard	404.409
5 Bordeaux	Gironde	333.761	20 Grenoble	Isère	403.441
6 Nice	Alpes-Maritimes	311.463	21 Bourges	Nord	403.378
7 Nantes	Loire-Inférieure	300.365	22 Dijon	Côte-d'Or	403.161

Le recensement de la population du 10 mai 1954¹¹ est le premier qui fut véritablement réalisé par l'Insee et constitue un véritable modèle pour les recensements ultérieurs. Du fait de la forte croissance démographique depuis 1946, de nombreuses communes réclamèrent l'exécution d'un recensement afin de connaître les nouvelles populations légales et le budget associé. L'Insee, qui n'était toujours pas mentionné dans le décret sur la nécessité du recensement, intervenait de manière indirecte dans le recensement par la création de « délégués au recensement », choisis par les directions régionales de l'Insee (et nommés par le préfet) pour aider les maires dans le recensement par la formation des recenseurs et le suivi de son déroulé. C'est aussi à partir de ce recensement de 1954 que l'on s'intéresse à la *population résidente* (y compris les personnes absentes le jour du recensement) plutôt qu'à uniquement la *population présente*. Cela permet de diminuer les doubles comptes et de limiter la tentation des maires de gonfler la population de leur commune grâce aux personnes de passage. De nombreuses questions sont introduites dans le bulletin individuel (diplôme, emploi, statut d'occupation du

¹¹ Le décret associé n'a été signé que le 15 mars 1954 : le recensement ne pouvait donc être effectué dans les premiers jours de mars comme pour les précédents recensements.

logement...), questions qui seront réévaluées à chaque nouveau recensement avec, à chaque fois, un arbitrage à effectuer entre « utilité sociale des nouvelles questions » versus « temps de collecte ». En termes de publications, l'Insee intensifie sa volonté de diffuser des statistiques locales à l'aide de cartes et pour la première année descendant jusqu'à un niveau communal. C'est dans le décret du 18 avril 1961, fixant la date d'exécution du recensement général de la population de 1962 — malgré quelques tentatives politiques non fructueuses de le décaler, voire de le supprimer¹² (Chevry, 1963) — que celui-ci est qualifié pour la première fois de recensement et que l'on fait mention de l'Insee¹³. Au-delà de quelques ajouts dans le questionnaire¹⁴ grâce au gain de temps permis par l'introduction de sondages dans la population des femmes en âge de procréer¹⁵, la principale innovation à noter sur ce deuxième recensement mené par l'Insee est l'introduction de l'ordinateur permettant d'effectuer des codages (Figure 6) et contrôles, et de faire un premier pas vers la création de fichiers-détails, permettant de faire des exploitations de données à façon.

Figure 6 : Schéma de codage informatique de la catégorie de migrant dans le recensement de 1962.



Source : Chevry, 1963.

Note : Après un maximum de 6 lectures et comparaisons, l'ordinateur détermine la catégorie de migrant de l'individu et la chiffre sur une bande magnétique.

Les recensements de 1968 à 1999 continuèrent à évoluer grâce aux progrès de l'informatique, avec l'apparition notamment en 1975 d'un premier système de chiffrage « en ligne » des communes et professions. Des efforts furent de plus en plus déployés pour améliorer la collecte :

¹² L'Insee avait reçu une demande officieuse du ministère de l'Intérieur pour avancer le recensement de 1962, demande qu'il refusa, ainsi qu'une autre demande une quinzaine de jour avant le début du recensement, toujours officieuse, de le supprimer, demande qu'il refusa également.

¹³ « Il sera procédé dans la métropole, entre le 7 mars et le 8 avril 1962, au recensement général de la population par les soins des maires [...] Le recensement sera préparé par l'institut national de la statistique et des études économiques et exécuté sous son contrôle ».

¹⁴ Introduction d'une question relative au lieu de résidence en date du 1er janvier 1954 permettant de calculer le solde migratoire entre 1954 et 1962, création d'une nomenclature de métiers simplifiée (400 postes au lieu de 1200) et demandes de précisions sur les diplômes obtenus.

¹⁵ Introduction de sondage au 1/50^{ème} chez les femmes en âge de procréer, permettant de diminuer le nombre de questions posées sur la fécondité, nuptialité et mortalité infantile.

son organisation — renforcement de la communication entre acteurs, manuels puis vidéos d'instructions à destination des maires et agents recenseurs... — et ses méthodes — sondages (cf. A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004), mesure des erreurs de dénombrement, mise en place d'enquêtes post-censitaires, contrôle de la liste des logements grâce à un appariement avec la taxe d'habitation dès 1990 (*Baraille et al. 1995*). Les questionnaires sont également retravaillés entre chaque recensement.

L'objectif même du recensement de la population change, lui aussi, peu à peu de philosophie. Il est de plus en plus rendu à destination des citoyens comme l'illustre cet extrait de l'introduction des Bloc-notes de l'Observatoire économique de Paris publiés en 1986 « *À la volonté de dénombrer, héritage d'un long passé, s'est progressivement ajoutée l'ambition de décrire, de connaître pour mieux agir. Et ce deuxième objectif prime aujourd'hui sur le premier, au point que le recensement ne peut être compris que si on le replace parmi l'ensemble des moyens d'information dont la société s'est dotée pour se reconnaître elle-même.* ». Des campagnes de communication de grandes envergures sont organisées à partir de 1982 (cf. Annexe 4 sur les campagnes de publicité) et les supports de diffusions sont de plus en plus étoffés. Un arrêté¹⁶ relatif à la mise à disposition du public, pour un usage de rediffusion, des bases de données électroniques de l'Institut national de la statistique et des études économiques vit le jour le 10 octobre 2000, un premier pas vers l'*open-data* qui est en plein essor depuis la loi pour une République numérique de 2016.

L'année 2002 marque un tournant dans l'histoire du recensement français. La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 dispose l'organisation d'un recensement rénové (décrit en détail en A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004), permettant, notamment, la publication annuelle des populations légales. Depuis la mise en place de ce nouveau recensement, le questionnaire du recensement a évolué marginalement, principalement pour tenir compte des contraintes d'harmonisation internationale (cf. Annexe 1) et dans un souci de conserver au maximum les comparaisons dans le temps¹⁷. Toutefois, un groupe de travail du CNIS a été créé en 2011 (*Frécon et al., 2012*) pour s'assurer que le questionnaire ne reste pas immuable et évolue au même titre que la société. Par exemple, à compter de 2015, la modalité de réponse « deux roues » est scindée en « vélo » et « deux-roues motorisé » dans la question du mode de transport utilisé pour se rendre au travail (*Tallet, Vallès, 2017*) ; autre exemple de la modification en 2018 de la feuille logement permettant désormais de repérer les liens familiaux qui unissent tous les membres du ménage deux à deux (avant seul le lien avec le référent du ménage était indiqué). Cette modification est particulièrement utile pour repérer certaines situations familiales, comme celles vécues par les enfants de parents séparés¹⁸. À la suite d'une polémique ayant eu lieu sur Twitter en 2019 (Figure 7), le questionnaire du recensement est également devenu plus inclusif en 2020, en utilisant les termes « parent 1 » et « parent 2 » au lieu de « père » et « mère ».

À partir de 2011, l'Insee réalise ses premiers tests de recensement par internet qui se généralise en 2015. Cette généralisation du recensement en ligne s'accompagne de la création d'un site internet dédié, www.le-recensement-et-moi.fr, rassemblant de nombreuses informations sur le déroulé du recensement et les principaux résultats, ainsi que différents outils ludiques pour découvrir le recensement (animations, quiz...). En 2021, le recensement est annulé en France en raison de l'épidémie de Covid-19 (Encadré 2).

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000585306>.

¹⁷ En particulier, ce nouveau recensement requiert de conserver toute question pendant un minimum de cinq années pour couvrir l'ensemble du territoire.

¹⁸ En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivaient avec un seul parent (*Alvadaga et al., 2020*).

Figure 7 : Exemple de tweet portant mentionnant les anciennes modalités « père » et « mère » dans les formulaires de recensement.



Encadré 2 : Recensement et pandémie de Covid-19.

La pandémie de Covid-19 a eu (et continue encore d'avoir) un impact sur le déroulement des recensements généraux de la population du monde entier. La division statistique des Nations Unis (UNSD) qui assure le secrétariat du programme « *World Population and Housing Census* » a rédigé dès le printemps 2020 un aperçu de ces impacts¹⁹ différents selon les pays.

En France, le recensement de 2020 n'a pas été beaucoup impacté par la pandémie puisque la collecte a eu lieu dès le début du mois de janvier. En revanche, l'Insee a décidé, en concertation avec les associations d'élus, de reporter d'un an l'enquête annuelle de recensement initialement prévue en 2021 (cf. réponse à la QE 18978 de l'Annexe 5). Cette décision répond aux nombreuses craintes des élus concernant le bon déroulé du recensement en période de pandémie (exposition potentielle des agents recenseurs à des risques sanitaires, probables difficultés pour entrer en contact avec les habitants...). Pour ne pas interrompre sa production de chiffres et répondre aux inquiétudes des élus concernant la mauvaise actualisation des populations légales permettant de calculer le montant des dotations aux collectivités locales (cf. réponse à la QE 20928 de l'Annexe 5), telles que la dotation globale de fonctionnement des communes, l'Insee adaptera ses méthodes et mettra à jour la population légale à partir de plusieurs sources administratives déjà habituellement mobilisées en partie dans la production des chiffres du recensement (comme le RIL pour dans les grandes communes).

¹⁹ <https://covid-19-response.unstats.un.org/statistical-programmes/impact-on-world-population-and-housing-census-programme/>.

II. Le recensement rénové : une illustration des nombreux enjeux du recensement

Dans cette partie, nous vous proposons un focus sur la rénovation de grande ampleur qu'a connu le recensement au début des années 2000, passant d'une méthode exhaustive à un recensement annuel par sondage. En décrivant la mise en place de la nouvelle formule de recensement (A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004), son accueil (B/ Un accueil mitigé de la refonte) puis ses impacts positifs et négatifs (C/ Les impacts (positifs et négatifs) de la refonte du recensement), nous illustrerons à quel point ses utilisateurs sont nombreux et ses enjeux sont importants.

A/ Mise en place d'une nouvelle formule de recensement en 2004

Durant la deuxième moitié du XX^e siècle, les recensements furent irréguliers²⁰. Cela s'explique principalement par des raisons politiques : les demandes des collectivités d'avoir des chiffres actualisés incitaient à l'avancer et, à l'inverse, les coûts importants incitaient les gouvernements à le reculer.

Le passage à une méthode annuelle a donc été envisagé car présentait de nombreux avantages :

- **Un lissage des dépenses publiques** : on passe d'un recensement exhaustif qui coûtait environ 150 millions d'euros (1 milliard de francs en 1999) à un recensement annuel dont le coût annuel est d'environ 30 millions d'euros (*Dumont, 2008*). Par ailleurs, il n'est plus nécessaire de former de manière ponctuelle les maires et les agents recenseurs dont la pratique devient continue dans le temps.
- **Une actualisation régulière des données**, ce qui permet notamment d'améliorer les prises de décisions publiques.
- **Une meilleure sensibilisation de la population** : il était auparavant nécessaire de mener des campagnes de publicité importantes en amont du recensement (voir Annexe 4). En outre, d'après une enquête menée par l'Insee auprès de ses utilisateurs (*Guellec et al., 1991*), seule une minorité de la population (29 % en 1990) savait que le recensement était mené par l'Insee et une part décroissante estimait que le secret statistique était entièrement respecté (54 % en 1982 contre 46 % en 1990).
- **Une meilleure prise en compte des non-répondants** : grâce à l'utilisation de méthodes de sondages (redressement).

Dès 1999, le gouvernement a voulu entamer un processus de concertations (Encadré 3) afin d'élaborer une formule de recensement rénové qui réponde à ces critères et soit acceptée par tous les citoyens et appliquée par tous les acteurs institutionnels. Ces concertations aboutirent à la loi du 27 février 2002, dite loi de démocratie de proximité, disposant notamment les nouvelles modalités du recensement dit rénové, dans ses articles 156 à 158²¹.

Encadré 3 : Loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 : un travail de concertation.

Dès 1994, le Directeur général de l'Insee demande au responsable du département de la démographie en charge de l'organisation du recensement, et au chef de l'unité méthodologie statistique de l'Ensa,

²⁰ De 6 à 9 ans (pour la dernière période intercensitaire 1990-1999 avant le recensement rénové) depuis 1946.

²¹ Loi du 27 février 2002 — https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000001268126.

de réfléchir à une réforme de la production du recensement²². Il faudra ensuite attendre 1998 pour que cette rénovation soit évoquée par le gouvernement. Celui-ci soulève alors la question au Conseil d'État, qui l'encourage dans son avis du 2 juillet 1998 à engager une réflexion sur le sujet avec le Comité National de l'Information Statistique (Cnis) : « *Eu égard à la complexité de l'ensemble [des opérations de recensement] et à l'importance qu'elles revêtent, notamment pour l'expression du suffrage universel et le financement des collectivités territoriales, le Gouvernement ferait sans doute plus aisément accepter une réforme de cette ampleur en l'entourant de toutes les garanties d'impartialité, en particulier grâce au concours du Conseil national de l'information statistique.* »

En 1999, le gouvernement a donc invité l'Insee et les parlementaires à entreprendre des démarches de concertation, dans le but de proposer à terme un projet de rénovation qui soit compréhensible de tous et tienne compte des contraintes financières et calendaires de chacun. Ces concertations aboutirent à la loi du 27 février 2002, dite loi de démocratie de proximité, disposant notamment des nouvelles modalités du recensement dit rénové, dans ses articles 156 à 158.

Le Ministère de l'Économie — qui assure la tutelle de l'Insee — et le Ministère de l'Intérieur²³ lancent cette même année un groupe de travail interministériel dont l'objectif est de rassembler les acteurs institutionnels pour discuter de la mise en place de ce nouveau recensement et de ses modalités pratiques. En parallèle, les élus de terrain, en particulier les maires, ont été consultés pour les convaincre du bien-fondé de cette refonte et des avantages de la nouvelle méthode de calcul de la population proposée par l'Insee. De son côté, le Cnis met en œuvre une commission spéciale, composée de représentants de collectivités locales, de l'État, de partenaires sociaux et d'experts sur les sondages, qui se réunit à trois reprises entre mai et septembre 2002 et dont le but est de produire un rapport sur la détermination des modalités de réalisation des enquêtes par sondage²⁴.

Le nouveau recensement a désormais lieu partiellement chaque année via des enquêtes annuelles de recensement (EAR). La méthode utilisée diffère en fonction de la taille de la commune. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement conserve son exhaustivité et a lieu une fois tous les cinq ans. Les communes sont divisées en cinq groupes de rotation et, selon les cas, les données sont extrapolées ou interpolées (Tableau 1). Les groupes de rotations sont constitués de sorte que chacun soit représentatif de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants de chaque région.

Tableau 1 — Estimation en A-2 de la population lors de l'année A pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Groupe de rotation	A-6	A-5	A-4	A-3	A-2 (année d'estimation)	A-1	A (année de publication)
I			R		Extrapoler A-4		
II				R	Extrapoler A-3		
III					R est utilisé		
IV	R				Interpoler entre A-6 et A-1	R	
V		R			Interpoler entre A-5 et A		R

Source : INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », 2005, chapitre E.

²² Bardet, F. (2007). Du recensement au sondage de la population : L'exception démocratique française. *Politix*, (3), 195-213. <https://doi.org/10.3917/pox.079.0195>.

²³ L'appui du ministère de l'Intérieur est nécessaire car il a la charge de l'organisation des élections en France, pour lesquelles le décompte précis de la population revêt un enjeu capital.

²⁴ Théoriquement, son champ d'action se limitait donc aux communes de plus de 10 000 habitants mais elle s'intéresse finalement également aux communes dont la population est légèrement inférieure à 10 000 habitants, afin d'étudier les effets de seuil.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le recensement a lieu chaque année et les enquêtes sont réalisées par sondage :

- À partir du répertoire d'immeubles localisés (RIL)²⁵, les adresses d'habitations de chaque commune sont réparties en cinq groupes contenant chacun 20 % des logements de la commune et respectant des conditions de représentativité de la commune.
- De la même façon que pour les communes de moins de 10 000 habitants, chaque groupe est enquêté une fois tous les cinq ans et un tirage de 40 % des échantillons du groupe est effectué.
- Au total, chaque année 8 % de la population de chaque commune est enquêtée (40 % * 20 %), soit 40 % de la population en cinq ans.

L'utilisation des méthodes de sondage dans le recensement de la population ne date toutefois pas de 2003. Depuis 1968, un premier sondage au 1/20 est réalisé²⁶ sur les bulletins du recensement afin de publier rapidement de premières estimations de populations aux niveaux régional et national ; un second sondage au 1/4 est ensuite réalisé afin de publier des premiers résultats à un niveau plus détaillé des départements et des principales unités urbaines (*Calot (1968)*).

Le Tableau 2 résume les différences entre le recensement de 1999 et celui de 2004. Dans la nouvelle formule proposée, le recensement effectué à l'année A (par exemple 2020) est utilisé pour estimer la population de l'année A-2 (par exemple 2018).

B/ Un accueil mitigé de la refonte

Au moment de sa mise en place, le projet de recensement rénové fait l'objet de craintes et de critiques. Tout d'abord, l'utilisation de sondages est une source de défiance qui est venue s'ajouter aux habituels rejets des recensements par une partie de la population (Encadré 4). En effet, les sondages renvoient d'une part aux enquêtes d'opinion, souvent associées à des sujets légers (*Lucien et Blondiaux, 1999*), et, d'autre part, le lien entre tirage aléatoire et représentativité de l'échantillon n'est pas aisément compris de tous. Il était également compliqué pour la population d'intégrer que les nouvelles enquêtes annuelles de recensement n'interrogent qu'une partie des citoyens chaque année (*Dumont 2008*). Ce défaut de compréhension n'a d'ailleurs pas été arrangé par l'Insee lui-même, dont le premier slogan du recensement, « *le recensement devient annuel pour mieux tenir compte de chacun de nous* », pouvait laisser croire à tort que chaque individu allait devoir répondre à l'enquête chaque année.

Encadré 4 : Réticences et résistance au recensement dans l'histoire.

Le simple fait de comptabiliser la population a entraîné de nombreuses résistances dans l'histoire, mises en avant dans la littérature (*Le Bras 2013, Hecht 1977*). Dans la pensée grecque, un homme était avant tout de sexe masculin, propriétaire et chef de famille, une vision en total décalage avec la volonté de comptabiliser, de manière égale, l'ensemble des citoyens. Puis, dans la culture judéo-chrétienne, le

²⁵ Le RIL est un répertoire d'adresses localisées associé à une base communale de données géographiques. Il couvre toutes les communes de plus de 10 000 habitants. Il a été créé, par un arrêté du 19 juillet 2000, à partir des informations du recensement de 1999 et est mis à jour par l'Insee et les communes à partir des fichiers de permis de construire et de remontées d'informations locales.

²⁶ Celui signifie que 1/20 des questionnaires sont exploités plutôt que l'ensemble.

recensement a une connotation ambiguë dans l’Ancien testament : tantôt ordonné par Dieu, tantôt incité par Satan et donc puni.

Le fait que le recensement ait initialement été conçu pour informer le pouvoir public, lever l’impôt, et non pour être diffusé et pour éclairer le public, a lui aussi été un facteur d’aggravation des réticences. Encore aujourd’hui, le recensement continue de susciter la méfiance d’une partie de la population, craignant l’une utilisation qui pourrait être faite de leurs données personnelles²⁷.

Tableau 2 — Comparaison entre l’ancien et le nouveau recensement.

	Le recensement de 1999	Le recensement à partir de 2004
La méthode d’enquête	<ul style="list-style-type: none"> Recensement exhaustif par comptage traditionnel 	<ul style="list-style-type: none"> Techniques d’enquêtes annuelles de recensement
La fréquence de la collecte	<ul style="list-style-type: none"> Tous les 8 ou 9 ans 	<ul style="list-style-type: none"> Chaque année dans les communes de 10 000 habitants ou plus Tous les 5 ans dans les communes de moins de 10 000 habitants
La durée de la collecte	<ul style="list-style-type: none"> 1 mois 	<ul style="list-style-type: none"> 4 ou 5 semaines selon la taille de la commune
Les distinctions entre communes	<ul style="list-style-type: none"> Aucune 	<ul style="list-style-type: none"> Pour les communes de moins de 10 000 habitants : recensement exhaustif quinquennal Pour les communes de 10 000 habitants ou plus : enquête annuelle auprès d’un échantillon de logements
Le nombre de communes concernées par chaque collecte	<ul style="list-style-type: none"> La totalité des 36 679 communes 	<ul style="list-style-type: none"> Environ 8 000 communes chaque année. Toutes les communes ne sont pas recensées la même année. Cela dépend de la taille de la commune
Le pourcentage de la population recensé à chaque collecte	<ul style="list-style-type: none"> 100 % 	<ul style="list-style-type: none"> Dans les communes de moins de 10 000 habitants : 100 % des habitants dans une commune sur cinq chaque année Dans les communes de 10 000 habitants ou plus : 8 % des habitants chaque année, 40 % au bout de cinq ans Au total : 14 % de la population par an
Les acteurs du recensement	<ul style="list-style-type: none"> L’Insee prépare et contrôle la collecte. Il traite les données et diffuse les résultats. La commune réalise la collecte 	<ul style="list-style-type: none"> Un partenariat renforcé entre les communes et l’Insee : L’Insee organise et contrôle la collecte des informations. Il traite les données et diffuse les résultats. La commune prépare et réalise les enquêtes de recensement
La fraîcheur de l’information	<ul style="list-style-type: none"> 6 ans en moyenne, compte tenu de l’espacement entre deux recensements 	<ul style="list-style-type: none"> 3 ans en moyenne
Le dispositif de communication	<ul style="list-style-type: none"> Campagne ponctuelle d’information nationale et locale 	<ul style="list-style-type: none"> Campagne nationale d’information annuelle

²⁷ <https://www.ladepeche.fr/2019/02/16/le-recensement-cherche-a-convaincre-les-recalcitrants,8018986.php>.

		<ul style="list-style-type: none"> • Communication ciblée vers le public et les zones concernées chaque année par le recensement
--	--	---

Source : INSEE, « Pour comprendre le recensement de la population », 2005, chapitre B.
 Note : contrairement à ce qui est indiqué dans ce tableau réalisé par l'Insee, la fréquence de la collecte de l'ancien recensement était plutôt entre 6 et 9 ans depuis 1954, avec une moyenne de 7,5 années.

Certains maires menacent également à l'époque de ne pas organiser la première édition de ce recensement²⁸ en considérant que ce projet n'a pas été assez concerté — en dépit du processus décrit dans l'Encadré 3 — ou qu'il s'agit d'un transfert déguisé de compétences de l'État aux collectivités, sans prendre en compte le surcoût engendré. Les édiles critiquent aussi les courts délais imposés pour vérifier ou mettre à jour le RIL. Enfin, d'autres critiques ont émané des parlementaires. Comme 350 textes juridiques font état de seuils de population²⁹, une modification annuelle des données de population pourrait alors impacter régulièrement les communes dont le nombre d'habitants fluctue autour des seuils³⁰.

C/ Les impacts (positifs et négatifs) de la refonte du recensement

Cette dernière partie présente le bilan post-collecte de la mise en place du nouveau recensement.

Si la nouvelle formule répond bien à l'objectif de lissage des coûts, ces derniers demeurent toutefois élevés, et également inégaux selon les communes dans la mesure où les contraintes méthodologiques pèsent sur elles de façon inégale en fonction de leur taille.

La professionnalisation des équipes en charge du recensement — devenu une opération quasi-continue — l'utilisation innovante du RIL et des méthodes de sondages se traduisent-elles par des résultats satisfaisants ? Les craintes émises avant la première collecte ont-elles été confirmées ou infirmées ?

a. Une relative fraîcheur des données qui profite aux analyses démographiques et aux textes législatifs

L'un des impacts positifs principaux du nouveau recensement affiché au moment de sa préparation était la production plus régulière de données, les rendant plus actuelles et ayant des conséquences positives pour l'actualisation des textes législatifs mais également des analyses sociologiques (« *l'analyse démographique va y gagner* » indiquait François Héran³¹).

En effet, l'ancien recensement avait lieu tous les six à neuf ans et il fallait ensuite environ deux ans pour préparer la diffusion des données. Les données publiées pouvaient donc dater d'une dizaine d'années, ce qui rendait difficile le suivi de phénomènes démographiques tels que

²⁸ <https://www.maire-info.com/recensement/plusieurs-maires-menacent-de-ne-pas-organiser-le-programme-de-renovation-du-recensement-de-l-insee-article2-3636>.

²⁹ Dans son riche rapport d'information (<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1246.asp>), le député Philippe Gosselin rapporte une audition d'un administrateur Insee qui indique l'existence de 351 articles contenus dans 28 codes, qui contenaient la mention d'un seuil de population.

³⁰ Ces seuils peuvent varier de 100 et 500 000 habitants et certains textes font référence à 20 tranches différentes de population. Par exemple, dans les communes de 100 habitants ou moins, le conseil municipal est réputé complet s'il compte 5 élus sur 7, ce seuil passe à 9 sur 11 pour les communes entre 100 et 499 habitants (Loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019). Le traitement des maires dépend également du nombre d'habitants au sein de celle-ci et il existe 8 tranches différentes.

³¹ Entretien avec François Héran, directeur de l'Institut national d'études démographiques — https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/10/03/entretien-avec-francois-heran-directeur-de-l-institut-national-d-etudes-demographiques_336566_1819218.html?ga=2.227041055.345809877.1616712516-1644216841.1607206692.

les mobilités géographiques intra ou supranationales (*Pan Ké Shon, 2007*). Avec un cycle de recensement sur 5 ans, l'actualisation des données est donc bien plus régulière qu'avant et rend également plus aisées les comparaisons internationales et l'estimation des flux entre zones de petite taille ou distantes (*Baccaini, 2001*).

Cependant, il existe toujours un décalage entre l'année en cours et l'année de référence prise pour publier la population légale au 1^{er} janvier. Par exemple, le 1^{er} janvier 2021, l'Insee a publié une population légale de référence datée du 1^{er} janvier 2018³². C'est pourquoi les maires continuent de critiquer l'aspect vieillissant des données³³.

b. Des procédures rendues plus compliquées pour les communes

Les maires avaient montré leur inquiétude vis-à-vis du transfert de compétences et la charge qui incomberait aux communes. Leurs craintes se sont confirmées dans les communes de plus de 10 000 habitants puisque c'est désormais le maire qui doit confier la responsabilité du RIL à un agent de la commune, nommé par arrêté municipal, chargé de le mettre à jour régulièrement afin d'assurer la bonne qualité. Cette mise à jour constitue un travail exigeant et chronophage. Par ailleurs, les communes sont directement responsables de la collecte et du recrutement et de la formation des agents recenseurs. Le coordinateur municipal, nommé par arrêté municipal avant fin mai, doit être très vigilant à la qualité des adresses des logements et au bon déroulé de la collecte ayant désormais lieu tous les ans dans les grandes communes.

c. L'introduction des sondages : une précision des estimations toujours aussi élevée...

En plus de la défiance des citoyens vis-à-vis des méthodes de sondage, des universitaires se sont également interrogés sur la précision des résultats obtenus (*Damais 2001*). La précision à un niveau communal est en effet indispensable car la population conditionne le montant des indemnités perçues. Cet enjeu de précision se posait déjà dans les anciennes éditions du recensement, dans lesquelles il pouvait y avoir d'autres formes de biais comme celui de la non-réponse.

Plusieurs études se sont donc intéressées à la mesure de la précision, comme celle de *Brilhault et Caron (2016)*. L'erreur aléatoire introduite par le sondage dans les communes de plus de 10 000 habitants conduit à une imprécision³⁴ très faible au niveau national (0,02 %, équivalente à 15 800 individus) et également inférieur à la valeur standard de 1 %³⁵ pour le niveau régional (0,17 %), départemental (0,40 %) et même communal (0,90 %), y compris pour les communes de petite taille.

d. ... Mais certaines limites concernant la qualité des données

La nouvelle formule de recensement a pour conséquences une détérioration de la qualité de certaines données. Même si la nouvelle utilisation du RIL présente une avancée majeure dans

³² Le Conseil d'État exige dans son avis du 2 juillet 1998 des « données comparables et afférentes à la même année » pour une égalité de traitement entre toutes les collectivités.

³³ Dotations : le recensement démographique à nouveau critiqué — <https://amif.asso.fr/espace-presse/revue-de-presse/dotations-le-recensement-demographique-a-nouveau-critique-3/>.

³⁴ La précision se mesure à l'aide d'un coefficient de variation, qui renseigne sur l'écart relatif entre la valeur estimée et la « vraie » valeur.

³⁵ Au niveau mondial, on considère qu'un recensement est de très bonne qualité dès lors qu'il atteint une précision de l'ordre de 1 % pour le chiffre de l'ensemble de la population d'un pays (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2553979/fiche-precision-pop-grandescommunes.pdf>).

la qualité de la liste des logements recensés dans les communes de plus de 10 000 habitants grâce aux remontées d'informations locales, ce suivi extrêmement précis des immeubles peut être inégal selon les communes et biaiser certains résultats localement.

Par ailleurs, le taux de réponse au recensement rénové est plus faible que pour le recensement exhaustif (3 % de non-réponse en moyenne depuis 2004³⁶ contre 1 % de non-réponse en 1990). En théorie, en application du dernier alinéa de l'article 7 de la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, « *tout défaut de réponse, après mise en demeure et dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou toute réponse sciemment inexacte à des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale, sera puni de l'amende prévue au 1° de l'article 131-13 du code pénal* ». L'amende encourue est une amende contraventionnelle d'un montant de 38 euros³⁷. En pratique, cependant, cette amende n'est jamais utilisée et reste donc uniquement au statut de menace.

Enfin, des biais potentiels découlent de l'interrogation annuelle et partielle de la population. Certaines personnes peuvent échapper aux enquêtes annuelles de recensement au fil de leurs migrations résidentielles si elles déménagent dans des communes appartenant à des groupes de rotations différents. À l'inverse, certaines autres peuvent être recensées plusieurs fois, ce qui fait que la nouvelle méthode de recensement a augmenté la proportion de doubles comptes³⁸. Un biais, cette fois-ci de nature qualitative, peut également intervenir lorsqu'une question du recensement est sensible aux conjonctures annuelles (chômage...), puisqu'il existe un intervalle de 5 ans entre l'interrogation des communes du premier groupe de rotation et de celles du dernier groupe.

Conclusion

Nous avons ainsi pu analyser à travers divers exemples la manière dont le recensement a évolué en parallèle de la société et de ses gouvernements au fil du temps. Il est le fruit de l'histoire de France, et plus récemment de débats entre différents acteurs sociaux, de différents arbitrages provoquant l'accord des uns et le désaccord des autres.

Lorsque la statistique des feux apparut au Moyen-Âge, elle visait tout d'abord à répondre aux exigences fiscales des royaumes : à lever la taxe destinée à payer les frais de l'expédition en Flandres pendant le règne de Philippe IV le Valois, ou encore à récolter la Dîme royale à la fin du XVII^e siècle quand Vauban était au service de Louis XIV. Après la Révolution française, l'organisation des pouvoirs changea. La création d'élections de députés nécessita de connaître avec précision le nombre d'électeurs dans chaque circonscription. Les recensements devinrent alors beaucoup plus réguliers. À partir de 1801, ils eurent lieu tous les cinq ans à l'exception de rares interruptions. Après la seconde guerre mondiale, la prise en charge de l'organisation du recensement par l'Insee eut pour conséquence des périodes intercensitaires plus longues pour des raisons budgétaires. C'est aussi à cette période qu'apparut le besoin de fournir des informations chiffrées à l'ensemble des citoyens et non uniquement à l'État. Ainsi, les thématiques abordées dans les bulletins de recensement s'élargirent (diplôme, emploi, statut

³⁶ <https://www.lci.fr/societe/a-qui-ouvrir-sa-porte-a-t-on-le-droit-de-dire-non-les-reponses-aux-questions-que-vous-posez-sur-l-enquete-de-recensement-2018-1500100.html>.

³⁷ Loi du 7 juin 1951 - https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000020431919/.

³⁸ Dans un papier méthodologique datant de 2018 (http://www.jms-insee.fr/2018/S26_2_ACTEv2_TOULEMON_JMS2018.pdf) et mobilisant l'échantillon démographique permanent, l'Insee estime la proportion des doubles compte du recensement à 2,5 % des habitants en moyenne entre 2004 et 2015.

d'occupation du logement...) et l'offre de diffusion s'étoffait peu à peu. L'Insee fut pionnier dans l'utilisation de l'informatique dans l'administration, ce qui lui permit également d'améliorer ses méthodes.

Au début des années 2000, le format du recensement ne convient plus : le processus est jugé trop coûteux, les données trop vieillissantes et la population est de moins en moins sensibilisée, ce qui altère la qualité des données, en particulier augmente la non-réponse. De nombreuses concertations aboutirent à la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 disposant des nouvelles modalités d'un recensement annuel par sondage, en remplacement de l'ancien recensement exhaustif. Cette nouvelle formule connaît de nouveaux détracteurs : des scientifiques sceptiques quant à la qualité des résultats obtenus par sondages ou encore des élus toujours insatisfaits de la fraîcheur des données et se plaignant des procédures rendues plus contraignantes pour les municipalités.

Encore aujourd'hui, l'évolution du recensement de la population présente de nombreux enjeux³⁹. Les produits de diffusion sont aujourd'hui très nombreux (publications grand public, bases de données en *open-data*, fichiers individuels à destination des chercheurs...) et populaires⁴⁰. Toutefois, dans une enquête menée par l'Insee en 2019, les « Insee-nautes » sont 28 % à réclamer des données plus fraîches⁴¹. Ils sont également nombreux à réclamer davantage de focus chiffrés sur des populations spécifiques (familles monoparentales, personnes âgées...). La demande sociale d'introduire de nouvelles thématiques est en revanche assez faible, bien que le questionnaire français soit le plus court d'Europe⁴². Cela pourrait alors laisser la place à des questions portant sur de nouvelles thématiques, traitées dans d'autres pays européens : langue, religion, origine sociale... Quelques questions subjectives sont également actuellement sur la table, sur l'état de santé ressenti⁴³ et l'appréciation de la qualité générale du logement.

En termes de méthodes, l'utilisation de données sources fiscales (Fidéli) est actuellement à l'étude afin d'améliorer la précision des estimations issue d'une seule enquête annuelle de recensement (*Hallépée, et al. 2020*). Enfin, bien que le recensement par internet ait été lancé en 2015, le questionnaire n'est à ce jour pas adapté au remplissage sur smartphone⁴⁴.

³⁹ De nombreuses pistes sur les travaux en cours et à venir sur le recensement sont issues du séminaire du Cnis d'octobre 2020 intitulé « Le questionnaire et la diffusion des résultats du recensement de la population : Un dialogue entre producteurs et utilisateurs ». <https://www.cnis.fr/evenements/seminaire-le-questionnaire-et-la-diffusion-des-resultats-du-recensement-de-la-population-un-dialogue-entre-producteurs-et-utilisateurs/>.

⁴⁰ En 2019, 17 millions de pages sur les produits de diffusion du recensement ont été visitées sur le site de l'Insee.

⁴¹ Contre seulement 1 % demandeurs d'une meilleure qualité des données !

⁴² La durée moyenne de passation est deux fois plus courte que la moyenne européenne.

⁴³ Cet indicateur est reconnu au niveau européen comme étant un très bon prédicteur de la mortalité au long terme.

⁴⁴ Le remplissage d'un questionnaire sur smartphone pose non seulement des questions technologiques (*responsive design*) mais interroge également la formulation des questions, qui devraient éventuellement être raccourcies.

Bibliographie

ALGAVA, Élisabeth, BLOCH, Kilian, et VALLÈS, Vincent. En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile. 2020.

BACCAÏNI, Brigitte. Les migrations internes en France de 1990 à 1999 : l'appel de l'Ouest. *Économie et statistique*, 2001, vol. 344, no 1, p. 39-79.

BARAILLE, Jean-Paul, ROUGERIE, Chantal, LEBOUTEUX, Geneviève, *et al.* Le recensement de la population 1990. Innovations méthodologiques. 1995.

BRILHAULT, Gwennaëlle et CARON, Nathalie. Le passage à une collecte par sondage : quel impact sur la précision du recensement ? *Économie et statistique*, 2016, vol. 483, no 1, p. 23-40.

Bloc-notes de l'Observatoire économique de Paris : recueil 1986. Insee - décembre 1986, n°278, p. 33-42 <http://www.epsilon.insee.fr:80/jspui/handle/1/28705>.

BLUM-GIRARDEAU, Catherine. La statistique, miroir de l'histoire. *Économie et Statistique*, 1976, vol. 83, no 1, p. 3-17.

CALOT, Gérard. Recensement 1968 : tableaux essentiels du sondage au 1/20e. *Economie et statistique*, 1969, vol. 5, no 1, p. 49-53.

CHEVRY, G.-R. Quelques détails complémentaires sur le recensement de la population en 1962. *Journal de la société française de statistique*, 1963, vol. 104, p. 85-104.

DAMAIS, Jean-Philippe. Du « recensement général » au « recensement rénové » de la population : vers une dégradation de son apport à la recherche géographique. *Revue de géographie alpine*, 2001, vol. 89, no 1, p. 119-131.

DESROSIÈRES, Alain. La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique. Paris, La Découverte, 1993.

DUCHEIN, Michel. Les archives des recensements. *Gazette des archives*, 1961, vol. 33, no 1, p. 61-72.

DUMONT, Gérard-François. Le nouveau recensement de la population de la France et les améliorations nécessaires (The New Census of the Population of France and the Necessary Improvements). *Les analyses de Population & Avenir*, 2008.

FONSAGRIVE, Vincent. A propos du recensement du 10 mars 1946. *Population (french edition)*, 1946, vol. 1, no 2, p. 203-212.

FRÉCON, Jean-Claude, CASES, Chantal, CLANCHÉ, François, *et al.* Évolution du questionnaire du recensement de la population. Cnis, rapport, 2012, no 130.

GIRARD, Alain. Sondages et démographie. *Population (french edition)*, 1946, p. 273-282.

GODINOT Alain. Comprendre le recensement de la population. Insee Méthodes — Hors-série — mai 2005.

GUELLEC, Dominique, FRANÇOIS, Jean-Paul, CLUZEAU, Catherine, et al. Courrier des statistiques de mars 1991. 1991.

GUIRAUDON, Virginie, PHALET, Karen, et TER WAL, Jessika. Le suivi des minorités ethniques aux Pays-Bas. *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, no 1, p. 83-96.

HALLÉPÉE, Sébastien, PENDOLI, Pierre-Arnaud, et SAUTORY, Olivia. L'amélioration de la précision des enquêtes annuelles de recensement par la mobilisation de sources fiscales. 2020.

HECHT, Jacqueline. L'idée de dénombrement jusqu'à la Révolution. Pour une histoire de la statistique, 1977, vol. 1, p. 21-81.

JAUME, Lucien, BLONDIAUX Loïc. La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages. *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, no 3, p. 473-476.

LE BRAS, Hervé. Naissance de la mortalité. L'origine politique de la statistique et de la démographie. Média Diffusion, 2013.

Pour comprendre le recensement de la population — Insee Méthodes hors-série, mai 2005.

SHON, Jean-Louis Pan Ké. Le recensement rénové français et l'étude des mobilités. *Population*, 2007, vol. 62, no 1, p. 123-141.

TALLET, Frédéric et VALLÈS, Vincent. Partir de bon matin, à bicyclette, 2017.

Annexe 1 — Recensements de la population en Europe et dans le monde

Bien entendu, le besoin de connaître sa population ne concerne pas uniquement la France mais bien tous les pays du monde. Comme en France, les recensements ont commencé à être mis en œuvre de façon systématique dans le reste du monde aux alentours du XVI^e siècle⁴⁵. L'avènement des États-nations est allé de pair avec le besoin de dénombrer les populations pour remplir des objectifs de conscription militaire, de répartition de l'impôt et de connaissance plus large de la population et de ses richesses.

Aujourd'hui, les modalités de recensement diffèrent selon les pays, que ce soit en termes d'information collectée, de méthodes, ou d'institut en charge du recensement (administrations comme l'Insee en France ou le *Census Bureau* des États-Unis, organisme de recherche public comme c'est majoritairement le cas en Europe, ou instituts privés).

A/ Des recommandations mondiales et européennes

Même si le recensement n'est pas identique partout dans le monde, il existe toutefois des recommandations aux niveaux mondial et européen. Ainsi, l'ONU⁴⁶ a approuvé en 1997 des « Principes et recommandations pour les recensements de la population et des logements »⁴⁷. Ces principes peuvent se résumer principalement autour de 4 idées :

- Dénombrement et enregistrement des caractéristiques de chaque personne et de chaque logement, sans exclure l'utilisation de techniques d'échantillonnage cohérentes avec la taille des zones étudiées.
- Couverture intégrale du territoire recensé : aucune personne ou logement ne doit être écarté de l'étude.
- Simultanéité du dénombrement : l'information doit être collectée rapidement, en référence à une date bien définie.
- Périodicité définie : un recensement au moins tous les dix ans.

À ces règles mondiales viennent s'ajouter en Europe les recommandations d'Eurostat. Établies depuis 2001, elles reprennent en réalité les recommandations faites par la Commission économique des Nations Unies avec non seulement des caractéristiques essentielles que les pays doivent respecter mais également des recommandations sous la forme de caractéristiques subsidiaires et des tableaux recommandés. Ces recommandations prennent la forme d'un *gentleman's agreement* auquel les États membres sont invités à se conformer dans la mesure du possible. Ce programme suggère une période pour les recensements, précise les unités à recenser, l'ensemble des données à collecter, insiste sur les méthodes et le traitement des

⁴⁵ Quelques exemples : au XVI^e siècle Calvin établit à Genève l'enregistrement obligatoires des baptêmes, en 1747 que la couronne de Castille organise un nouveau recensement, en 1686 que le Royaume de Suède ordonne à son Église d'effectuer les premiers recensements.

⁴⁶ Répondant à un besoin de normes internationales, la Commission de statistique des Nations Unies publia dès 1958 le premier ensemble de principes et de recommandations pour les recensements de la population et des logements. Ils devinrent la pierre angulaire du premier *World Population and Housing Census Programme*.

⁴⁷ Ces recommandations ont été publiés dans la collection « *Statistical papers* » dont cet exemple de 1998 https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/SeriesM_67rev1-F.pdf.

données et établit les règles de diffusion des résultats de chaque État et au niveau européen par Eurostat⁴⁸.

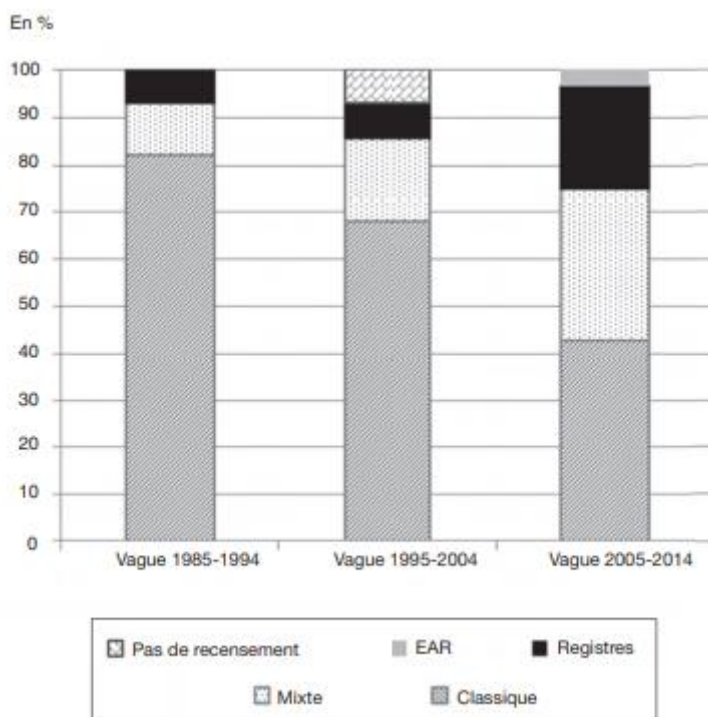
Aussi bien au niveau européen que mondial, il n'y a donc pas une harmonisation au niveau des méthodes. On peut toutefois distinguer trois types de recensement différents :

- Les recensements exhaustifs, dont le principe est de visiter tous les logements d'un pays à date fixée.
Exemples : France avant 1999, Royaume-Uni.
- Les recensements par registres de population, dans lesquels la population doit inscrire ses changements de domicile.
Exemple : Allemagne.
- Une technique hybride, basée sur les registres mais avec des agents recenseurs chargés de vérifier ces registres.
Exemple : Pays-Bas.

B/ Les recensements en Europe

Les recensements de population ne sont pas organisés de la même façon dans les différents pays d'Europe. Ces organisations varient également dans le temps, avec une part croissante de l'utilisation des registres (Figure 8) et une diminution des recensements exhaustifs qui n'étaient utilisés que par 12 pays⁴⁹ dans la période 2005-2014.

Figure 8 : Diversité des méthodes de recensement en Europe (en % de pays concernés).



Source : Recensements européens : mouvements centrifuges et forces de rappel – Économie et Statistique n°483-484-485, 2016.

⁴⁸ Les détails des orientations pour le recensement de 2001 peuvent se retrouver ici :

<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-manuals-and-guidelines/-/ca-23-99-241-3a-c>.

⁴⁹ Ces douze pays sont : la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Roumanie, le Royaume Uni et la Slovaquie.

Dans certains pays, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, l'opinion de la population à propos du recensement n'a pas toujours été bonne. Les Pays-Bas ont ainsi été contraint d'abandonner leur recensement de 1981 devant l'hostilité de la population. En effet, leur dernier recensement exhaustif remontait à 1971 et les détracteurs prétendaient que le recensement était vécu comme une intrusion et atteinte à la vie privée. Un abandon similaire se produisit en Allemagne au début des années 80, pour des arguments également financiers. Ces deux pays utilisent donc des registres de population accompagnés de différentes opérations subsidiaires, notamment un mini-recensement sur 1 % de la population en Allemagne. Si les registres de populations sont d'excellente qualité aux Pays-Bas, ce n'est en revanche pas autant le cas en Allemagne en raison de l'absence de numéro d'identification unique⁵⁰. L'utilisation d'un tel numéro, également utilisé dans les pays scandinaves comme la Finlande, repose sur une adhésion de la population (puisque l'on peut avoir accès à de nombreuses informations sur une personne via ce numéro).

D'autres pays utilisent des formules un peu plus hybrides. En Belgique, par exemple, aucun recensement exhaustif n'a été organisé depuis 2001 mais les données sont recueillies à partir d'un fichier qui centralise plusieurs sources administratives : registres de populations communales, registre des logements et banques de données créés *ad hoc*. En Espagne, le recensement s'appuie également sur les registres municipaux concentrant les informations sur la population communale. Cependant, l'opération est couplée à la visite d'agents recenseurs et à l'utilisation de questionnaires de recensement. La Suisse est un cas plus compliqué puisqu'elle a proposé jusqu'en 2010 plusieurs variantes de recensement : chaque commune devait choisir entre un recensement « *classic* » (comme en France jusqu'en 1999), « *semi-classic* » (avec des questionnaires préremplis grâce aux registres et agents recenseurs pour la collecte), « *transit* » (questionnaires préremplis et agents recenseurs uniquement pour ménages collectifs) ou « *future* » (sans agents recenseurs et basé sur l'identification des logements). Depuis 2010, le recensement a lieu tous les ans et se base sur des registres de populations et est complété par des enquêtes par échantillonnage. La Suisse a également été pionnière dans l'introduction des réponses par Internet.

Enfin, il existe encore des pays qui utilisent un recensement exhaustif sur le même principe qu'en France avant 1999. C'est le cas au Royaume-Uni. Cependant, le système est en constante évolution et en quête de performance et différentes options sont à l'étude à l'avenir : utilisation d'un échantillon tournant, recours à des sources administratives etc. Le Royaume-Uni a récemment fait l'actualité en France car il est le premier pays européen à introduire une question sur la transidentité dans son recensement de 2021⁵¹.

C/ Les recensements dans le monde

Nous l'avons vu, la France fait donc figure d'exception en Europe avec son nouveau recensement basé sur des méthodes de sondages. Est-ce également le cas au niveau mondial ? Il est bien entendu très difficile de regarder la situation dans chaque pays du monde, mais nous allons nous intéresser à quelques exemples classiques (Godinot, 2005, chapitre G).

⁵⁰ L'absence de numéro d'identification unique complique la gestion des doubles comptes en Allemagne. Jusqu'à 7,6 % de doubles comptes ont été recensés dans les villes de plus de 800 000 habitants et 2,8 % dans celles de moins de 10 000 habitants.

⁵¹ Une question sur le sexe et une question sur le fait de s'identifier ou non à son sexe de naissance seront posées pour l'édition 2021 —

<https://www.ons.gov.uk/census/censustransformationprogramme/questiondevelopment/sexandgenderidentityquestiondevelopmentforcensus2021#questions-recommended-for-census-2021>.

Au Canada tout d'abord, un recensement exhaustif est organisé tous les cinq ans avec dépôts et collectes des questionnaires par agents recenseurs. Ce pays considère que le coût de mise en place des registres de population à seule fin statistique serait trop important. Les registres sont toutefois utilisés dans d'autres pays du monde, par exemple en Israël, où les chiffres sont vérifiés à l'aide d'une enquête basée sur un échantillon de logements.

Aux États-Unis, le système est double avec un recensement décennal imposé par la Constitution et une enquête en continu permettant de supprimer le questionnaire long distribué à un échantillon de la population lors des recensements généraux. Au-delà du mode d'organisation, les informations récoltées aux États-Unis sont également différentes de ce qu'on connaît en France, puisque c'est en particulier un des pays qui collectent des informations ethniques.

En Asie, on peut signaler que Singapour a réalisé son premier recensement en 2000, en utilisant à la fois un registre de population et une enquête spécifique auprès d'1/5 de la population. En Chine, le recensement de la population est exhaustif et le dernier a eu lieu en 2020, 7 millions d'agents recenseurs ont sillonné le pays afin de récolter des informations sur la population⁵².

D'après les Nations-Unies⁵³, 188 pays ont réalisé un recensement après 2010. Toutefois, certains pays n'ont que peu de moyens pour réaliser des recensements généraux de la population. Pour 39 pays, le dénombrement de la population le plus récent date de la période 2000-2009. Enfin, neuf pays du monde n'ont mené aucun recensement depuis 2000 : le Liban (1932), l'Afghanistan (1979), la République démocratique du Congo (1984), l'Érythrée (1984), la Somalie (1987), l'Ouzbékistan (1989), Madagascar (1993), l'Irak (1997) et le Turkménistan (1995).

⁵² <https://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/chine-le-pays-le-plus-peuple-du-monde-lance-un-nouveau-recensement-national>.

⁵³ https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Methodology.pdf.

Annexe 2 — Tableau des renseignements recueillis dans le recensement de 1831 à 1936

	1831	1836	1841	1846	1851	1856	1861	1866	1872	1876	1881	1886	1891	1896	1901	1906	1911	1921	1926	1931	1936
Nom	Renseignements figurants dans tous les recensements à partir de 1831																				
Prénoms																					
Profession																					
Âge / Année de naissance	année	âge		âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	âge	année	année	année	année	année	année
Adresse	oui				oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Situation personnelle / Position dans le ménage																					
	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	situ.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.	pos.
Nationalité					oui				oui	oui		oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Lieu de naissance									oui	oui					oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Position sociale															oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Rubriques supplémentaires	Sachant lire ou écrire, Contribution au rôle de la commune, Non-imposition, Nature de la couverture des maisons		Nature de la couverture des maisons																		
																					Religion, Infirmité ou maladie

Source : Diverses archives départementales mettant à la disposition de tous les recensements de 1831 à 1936 (inspiration à partir de la page Wikipédia de l'histoire du recensement français).

Note de lecture : Situation personnelle : sexe + non marié(e), marié(e), veuf(ve) / Position dans le ménage : chef de ménage, sa femme, leur fils aîné, sa fille cadette, mère du chef de ménage... / Position sociale : patron, ouvrier ou employé, avec indication de l'éventuel patron.

Annexe 3 — Faits marquants dans l’Histoire du recensement de 1789 à nos jours

Avant 1789	La population est évaluée à partir de données fragmentaires sur les feux ou les paroisses.
19-27 juillet 1791	Lois prescrivant la tenue de registres de population et fondant les recensements de l'époque contemporaine.
1801	Premier dénombrement général organisé par la loi du 28 pluviôse, an VIII (17 février 1800) sur la division du territoire, par la circulaire ministérielle du 26 floréal, an VIII (16 mai 1800) et la loi du 8 pluviôse, an IX (28 janvier 1801). Le recensement est préparé par Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur, et Chaptal.
1817	Recensement particulier à la Seine-et-Oise et Paris. Essai de dénombrement individuel à Paris : introduction de listes nominatives et contrôle par sondage de 10% des documents.
1822	Fixation de la périodicité quinquennale par interprétation des ordonnances des 16 et 23 janvier prises par Louis XVIII. Il est prévu de recenser en 1826, puis toutes les années se terminant par 1 ou 6.
1832	<i>On attribue pour la première fois à chaque personne recensée un numéro d'ordre.</i>
1836	Recensement fondé sur le principe du domicile de droit (on recense la population ayant son domicile dans la commune)*. Introduction des listes nominatives par famille pour l'ensemble du territoire.
1841	Retour au recensement fondé sur le principe du domicile de fait (on recense la population présente dans la commune le jour de référence, <i>y compris de passage</i>). Interdiction des vérifications par la police ou les agents du fisc. Séparation de la population non domiciliée et des catégories comptées à part (collectivités, casernes, couvents, etc.). Dénombrement combiné avec un recensement agricole et industriel.
1846	Recensement à jour fixe de la population comptée à part.
1851	Augmentation notable du nombre des questions posées (<i>culte, infirmité, nationalité, etc. au total 35 colonnes sur 2 pages</i>). Le recensement, mené avec un souci de précision, prend un caractère scientifique.
1856	Introduction de la feuille de ménage (qui deviendra la feuille de logement).
1861	Recensement jumelé avec une enquête industrielle.
1872	Report du recensement de 1871. Le bulletin individuel apparaît mais son usage n'est pas obligatoire.
1876	Introduction du bulletin individuel obligatoire.
1881	Instauration de la technique du dépôt-retrait des questionnaires par l'agent recenseur. <i>On distingue la population « légale » (population résidant habituellement dans la commune) de la population « présente » et on se concentre principalement dans l'analyse à la population présente.</i>
1891	Extension des résultats relatifs aux étrangers.
1896	Couplage du recensement avec une enquête sur les professions. Exploitation à l'aide de machines à cartons perforés.
1901	Dépouillement centralisé au moyen de classicompteurs-imprimeurs.
1916	La guerre empêche le recensement.
1926	Le recensement comporte une enquête sur les familles. Publication de résultats détaillés relatifs aux logements et habitations.
1931	Réalisation de deux enquêtes annexes au recensement, l'une sur les Français à l'étranger, l'autre sur l'industrie.
1941	La guerre empêche le recensement.
1946	Les communes sont dispensées d'établir leur liste nominative en double exemplaire. Utilisation de la méthode des sondages pour l'obtention de résultats généraux rapides. Dépouillement décentralisé par machines à cartes perforées. Publication de fascicules départementaux. <i>Inclusion dans la population légale de France (métropole) de personnes « momentanément hors métropole » (principalement des militaires en Allemagne), abandonnée en 1954 mais reprise en 1962.</i>

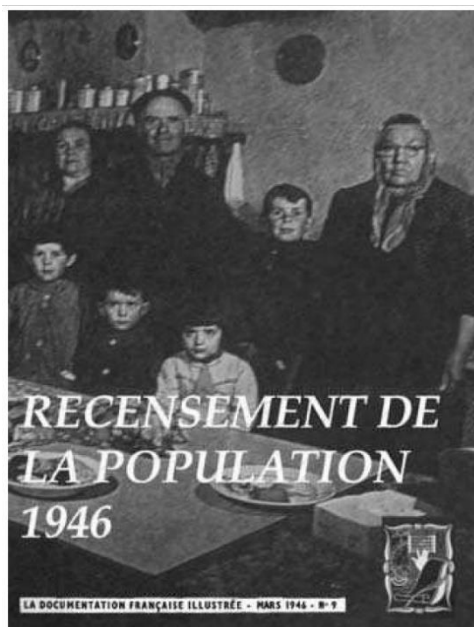
1954	Report du recensement de 1951 pour raisons financières. Le bulletin individuel passe à deux pages. Questions plus nombreuses sur la structure des ménages et l'instruction des personnes. Les listes nominatives deviennent facultatives. Définition des grandes agglomérations urbaines. Extension de la méthode des sondages dans l'établissement des résultats. Développement du dépouillement par des techniques nouvelles et des publications régionales.
1962	Report du recensement de 1956. Introduction de questions sur la nationalité antérieure et sur les migrations résidentielles. Suppression des questions sur les familles et introduction d'un questionnaire détaillé sur les faits d'état civil rempli par un échantillon représentatif de femmes (enquête sur les familles). Changement de définition de la population légale : les personnes dénombrées au titre de la population comptée à part le sont également au titre de la population municipale de la commune de leur résidence personnelle. Dépouillement centralisé par transcription sur bande magnétique de l'information saisie en région sur cartes perforées et utilisation d'un grand ensemble électronique. Création de fichiers-détail permettant de faire des exploitations à façon. Réalisation d'une enquête de contrôle post-censitaire.
1968	Le recensement de 1970 est avancé pour prendre la mesure du rapatriement d'un million de Français d'Afrique du Nord postérieurement au recensement de mars 1962.
1975	Premier système de saisie et chiffrement en ligne (c'est-à-dire en mode "conversationnel" avec la machine) et en une seule étape d'une partie des variables des bulletins collectés (exemples : communes, professions).
1982	Première campagne de communication d'envergure. Premier recours à des façonniers pour la saisie des informations collectées. Après les dénombrements de population légale, exploitation statistique prioritaire d'un échantillon au 1/20e des bulletins collectés. Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/4. Puis exploitation des principales questions de tous les bulletins. Amélioration du système de saisie et chiffrement en ligne.
1990	Les listes nominatives sont prohibées. Après les dénombrements de population légale, priorité donnée aux besoins locaux par exploitation statistique prioritaire des principales questions de tous les bulletins collectés. Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/20e. Puis exploitation de toutes les questions d'un échantillon au 1/4. Mise au point d'un plan gigogne d'exploitation et de diffusion. Réalisation d'une enquête de contrôle post-censitaire
1999	Report du recensement de 1997 pour raisons financières. Couplage du recensement avec l'enquête "Vie quotidienne et santé" qui fournira une base de sondage pour l'enquête "Handicap, incapacité, dépendance". Extension aux hommes de l'enquête sur les familles couplée avec le recensement. Introduction de la lecture automatisée des questionnaires pour assurer la saisie des informations collectées. Externalisation complète de la saisie. Consolidation du dispositif intégré d'exploitation des données collectées et de diffusion des résultats statistiques.
2004	Mise en place du nouveau recensement, en application du titre V de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. <i>Simplification de la distinction des populations avec ou sans doubles comptes.</i>

Source : Godinot, 2005 chapitre A (sauf les éléments ajoutés en italique par les auteurs du dossier).

Annexe 4 — Communications sur les recensements

Avant 1982

Les campagnes de publicités sont assez peu développées



10 mars 1946 : les joies du recensement – Journal Les Actualités Françaises
15 mars 1946 (0min 58s)



Présentation du 24^{ème} recensement de 1946 soulignant les limites du questionnaire (comment indiquer notre adresse lorsque nous dormons dans la rue, les tentations de tricher lorsqu'il s'agit d'indiquer son âge ou son état matrimonial). La fin de la vidéo est aussi l'occasion de faire passer un message d'incitation à la population à faire des enfants au lendemain de la seconde guerre mondiale (« *Il faut à la France des enfants [...] qui seront demain des travailleurs et des gardiens. Qu'on y prenne garde, la grandeur est encore souvent fonction du nombre* »).

Source : <https://m.ina.fr/video/AFE85001369/10-mars-1946-les-joies-du-recensement-video.html>.

Bientôt le recensement – Journal Les Actualités Françaises
22 avril 1954 (0min 30s)

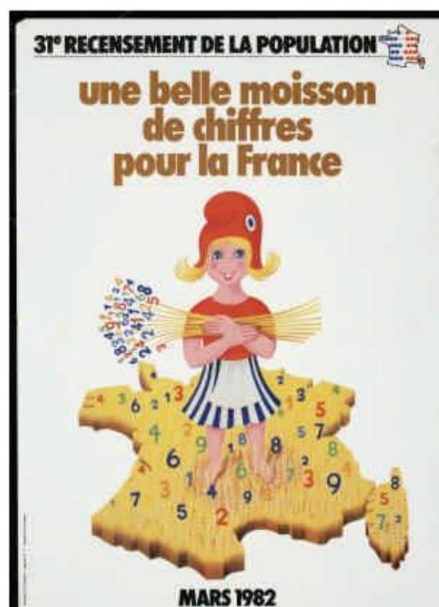
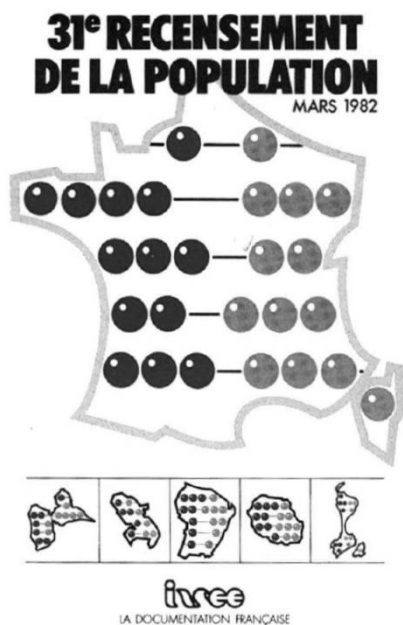


Présentation du recensement de 1954 et de ses 600 tonnes de papiers nécessaires à l'impression des formulaires.

Source : <https://m.ina.fr/video/AFE85005576/bientot-le-recensement-video.html>

1982

« 31^e RECENSEMENT DE LA POPULATION une belle moisson de chiffres pour la France Mars 1982 »



Le recensement, pourquoi et comment – Visages du Centre
4 mars 1982 (15min 02s)



Longue vidéo pédagogique sur le recensement de 1982 faisant intervenir plusieurs types d'acteurs tous localisés dans la région Centre : un instituteur d'une commune rurale faisant un cours sur le recensement auprès de ses élèves d'une école primaire, un maire qui prépare le terrain avec un agent recenseur et liste les nombreuses utilités du recensement (dotation de fonctionnement, nombre de conseillers municipaux, équipements sociaux de la commune...), un universitaire géographe qui présente sur des cartes les résultats du précédent recensement, des gestionnaires Insee et leurs équipements informatiques de saisie et le directeur régional Insee qui cherche à rassurer sur la confidentialité des données.

Source : <https://m.ina.fr/video/PAC05018232/le-recensement-pourquoi-et-comment-video.html>

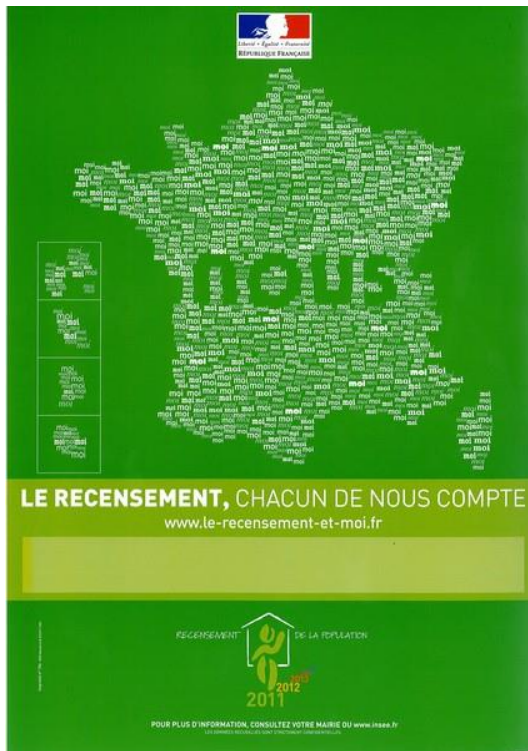
1990

« Mars 1990 : 32^e RECENSEMENT DE LA POPULATION POUR PRÉPARER L'AVENIR DE LA FRANCE. Toi, moi, lui, tout le monde compte. »



2004-2013

« *LE RECENSEMENT, CHACUN DE NOUS COMPTE* ».



2014-2020

« *RECENSEMENT de la population 20XX DES CHIFFRES AUJOURD'HUI POUR CONSTRUIRE DEMAIN. C'EST UTILE, C'EST SÛR, C'EST SIMPLE* »



2021

Report du recensement en 2022



Annexe 5 — Questions écrites de sénateurs en lien avec le recensement

Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement. Voici quelques questions écrites (QE), avec parfois leur réponse, en lien avec le recensement de la population. *Source :* <http://www.senat.fr/>.

1. Question écrite n° 18978 de M. Jean-François Longeot (Doubs - UC)

Publiée dans le JO Sénat du 19/11/2020 - page 5390. Transmise au Ministère de l'économie, des finances et de la relance

M. Jean-François Longeot attire l'attention de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le recensement communal de 2021. En effet, compte tenu de la situation sanitaire avec la pandémie du Covid-19, le recensement prévu dans de nombreuses communes début 2021 semble compliqué à organiser. Les agents recenseurs se déplaçant dans chaque foyer pour déposer les formulaires et collecter les différentes données pourraient dans ces circonstances rencontrer des problèmes pour entrer en contact avec les habitants. Les personnes âgées n'étant pas, très souvent, en milieu rural connecté au réseau internet, elles ont un réel besoin de rencontrer l'agent recenseur pour remplir leur formulaire de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Aussi, il lui demande s'il est envisagé de maintenir le recensement ou de le reporter afin de satisfaire au respect des obligations sanitaires.

Réponse du Ministère de l'économie, des finances et de la relance publiée dans le JO Sénat du 25/03/2021 - page 1997

L'Insee a décidé, à titre exceptionnel, de reporter en janvier-février 2022 l'enquête annuelle de recensement initialement prévue en 2021. Cette décision a été prise après une large concertation, auprès notamment des associations d'élus et de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP). Les associations d'élus consultées ont unanimement soutenu ce report. Les communes en ont été informées à la fin du mois de novembre. La solution d'un report aux mois de mai-juin a été analysée, mais elle comporte le risque que des mouvements de population, fréquents à cette période, empêchent la bonne localisation des habitants dans leur résidence principale. Par ailleurs, un tel report de plusieurs mois rendrait impossible la publication de populations légales avant la fin 2021. D'autres solutions, comme une collecte uniquement par internet ou la substitution par des enquêtes téléphoniques ont également été étudiées, mais ne permettent pas de garantir l'exhaustivité de l'enquête. Le département de Mayotte fera exception, et l'enquête annuelle de recensement 2021 aura lieu dans ce territoire. En effet, suite à la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer, ce sera la première enquête annuelle de recensement dans ce département, et un décalage aurait une conséquence sur la date d'actualisation des populations légales. Par ailleurs, la situation sanitaire locale permet à ce stade d'envisager la tenue de cette enquête à Mayotte. L'Insee adaptera ses méthodes pour continuer à calculer et publier une actualisation annuelle de la population légale de toutes les communes de France. La population légale au 1er janvier 2022 relative à la situation du 1er janvier 2019 sera la première à être concernée par le report de l'enquête de 2021. Chaque année, ces actualisations sont déjà calculées à partir d'une combinaison de plusieurs sources : enquête terrain, mais aussi sources administratives dans les communes de moins de 10 000 habitants et répertoire complet des immeubles localisés (RIL)

dans les communes de plus de 10 000 habitants. À titre exceptionnel, les données administratives seront davantage mobilisées. Les travaux méthodologiques déjà réalisés montrent une bonne qualité des résultats produits.

2. Question écrite n° 20928 de M. François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains-A)

Publiée dans le JO Sénat du 18/02/2021 - page 1069

M. François Bonhomme attire l'attention de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur les conséquences du report du recensement de la population pour les communes qui devaient être recensées début 2021. L'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a annoncé que, du fait de la crise sanitaire, il n'y aurait pas de recensement de la population en 2021 ; celui-ci devrait être organisé en 2022 si la situation le permet. Or, le montant des dotations de l'État telles que la dotation globale de fonctionnement (DGF) et autres étant calculé à partir du nombre d'habitants, ces dotations de l'année à venir seront basées sur des chiffres non actualisés. Pour certaines communes dont la progression du nombre d'habitants est estimée à plus de 20 %, le manque à gagner va s'avérer significatif. C'est ce que craignent les maires concernés pour lesquels les aides de l'État sont nécessaires à l'équilibre de leurs budgets. Bien que le recensement officiel de l'INSEE soit le seul à même d'établir avec précision les chiffres de la population, la plupart des maires disposent d'indicateurs permettant une évaluation approximative de l'évolution de leur commune. Ces indicateurs pourraient être pris en compte provisoirement pour le calcul des dotations, avec un réajustement dès la parution des chiffres de l'INSEE. Il lui demande donc si elle entend prendre de telles mesures pour fixer au mieux les dotations de l'État dans l'attente des résultats du futur recensement officiel.