

Le contrôle de la qualité du dénombrement des logements du nouveau recensement de population

Caroline ESCAPA (), François VINOT (**)*

() INSEE, Unité "Recensements de la population",*

*(**) INSEE, Département de la démographie*

1 Les enjeux de la nouvelle méthode de recensement pour le contrôle de la collecte

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 définit les principes de la rénovation du recensement.

- Le recensement devient une compétence partagée de l'Etat et des communes. Les communes ont désormais la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. L'Insee organise et contrôle la collecte des informations. Il exploite ensuite les questionnaires, établit et diffuse les chiffres de population légale de chaque collectivité territoriale et de chaque circonscription administrative.
- Des enquêtes de recensement sont réalisées chaque année suivant un plan de sondage qui différencie les communes suivant qu'elles se situent en dessous ou au-dessus d'un seuil fixé par la loi à 10 000 habitants.

Par rapport à la pratique des recensements précédents, cette nouvelle répartition des rôles entre l'Insee et les communes pour la réalisation du recensement de population d'une part, l'annualisation de la collecte d'autre part, créent un contexte nouveau pour la mise en œuvre par l'Insee du contrôle de la collecte.

Le transfert de la responsabilité de la réalisation de la collecte des enquêtes de recensement constitue une première évolution. Même si c'était également la commune qui recrutait les agents recenseurs lors des recensements généraux, l'Insee, par l'intermédiaire de ses délégués, participait à leur encadrement et opérait un contrôle de la collecte, au moment de sa réalisation. La disparition de cette relation directe avec l'agent recenseur a d'abord obligé l'Insee à redéfinir la mission de contrôle qui est assignée à son personnel affecté au suivi de la collecte sur le terrain (les superviseurs) et surtout à faire évoluer la méthodologie des contrôles menés en direction régionale après la collecte pour en accroître l'efficacité.

L'annualisation de la collecte modifie les conditions de réalisation des contrôles de collecte en direction régionale, une fois les questionnaires retournés par les communes. Une campagne de recensement comporte un ensemble d'opérations : préparation, suivi de la collecte, contrôles,

saisie des questionnaires, codification-redressement et exploitation, qui vont se répéter chaque année et qui doivent se dérouler selon un calendrier très précis faute de quoi les retards se cumuleront d'une année sur l'autre. La période au cours de laquelle les contrôles peuvent se réaliser est plus courte que celle dont on disposait pour les recensements généraux. Bien que le volume de la collecte annuelle soit moins important, il est nécessaire de mettre à disposition de l'agent Insee qui réalise les contrôles un ensemble d'outils qui confère à son travail un maximum d'efficacité.

La présente communication traite des contrôles effectués après la collecte et plus précisément du **contrôle de la qualité du dénombrement des logements** issu de la collecte réalisée par les agents recenseurs des communes.

Une bonne qualité du dénombrement implique :

- en commune de 10 000 habitants ou plus, que toutes les adresses de l'échantillon, et elles seules, soient recensées, sans omission, ni erreur de repérage¹ ;
- en commune de moins de 10 000 habitants, que toutes les adresses d'habitation de la commune soient recensées, sans omission ni doublon ou ajout ;
- quelle que soit la catégorie de commune :
 - o que tous les logements des adresses soient recensés sans omission, ni doublon ou ajout ;
 - o que la catégorie attribuée au logement et, lorsque le logement est une résidence principale, que le nombre de personnes recensées correspondent bien à la déclaration des habitants².

Ce contrôle de la collecte s'effectue avec le schéma de responsabilités suivant découlant de la loi :

- la commune doit s'assurer qu'aucune adresse et aucun logement n'ont été oubliés ;
- la commune est responsable du respect des procédures de collecte arrêtées par l'Insee, ce qui implique en particulier le passage effectif de l'agent recenseur dans chaque logement à recenser. Mais il n'entre pas dans les missions de l'agent recenseur ni de la commune de contrôler le contenu des questionnaires. La commune a cependant un rôle pour inciter ses habitants à répondre au recensement afin d'assurer la réussite de la collecte. A cette fin, la commune peut s'assurer que les questionnaires ne sont pas rendus vierges. Elle doit aussi développer des actions de relance pour réduire la non réponse ;
- l'opération est déclarative : ce sont les personnes recensées qui sont responsables de la déclaration de leur résidence habituelle (ce qui permet de caractériser un logement en tant que résidence principale) et du remplissage des questionnaires logement et individu les concernant (les bulletins individuels sont signés).

¹ Il y a erreur de repérage de la part de l'agent recenseur lorsque, en commune de 10 000 habitants ou plus, il a recensé une autre adresse que celle de l'échantillon ou a recensé des bâtiments et logements qui ne correspondent pas à l'adresse échantillonnée.

² Dans le cas où l'agent recenseur a renseigné une fiche de logement non enquêté, il faut valider que le logement est bien une résidence principale et que le nombre de personnes supposées y résider est correct.

Encadré : La nouvelle méthode de recensement

La nouvelle méthode de recensement substitue au comptage traditionnel organisé tous les huit ou neuf ans une technique d'enquêtes annuelles. Elle distingue les communes en fonction d'un seuil de population fixé par la loi à 10 000 habitants.

Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées désormais une fois tous les cinq ans par roulement. À cet effet, elles ont été réparties en cinq groupes, selon des règles précises qui assurent le même poids démographique à chaque groupe. Chaque année, l'enquête de recensement porte sur la totalité de la population et des logements des communes du groupe concerné. Au bout de cinq ans, l'ensemble de la population des communes de moins de 10 000 habitants aura été recensé.

Dans les communes de 10 000 habitants ou plus, un échantillon de la population est recensé chaque année. La collecte annuelle porte sur un échantillon d'adresses tirées au hasard³ et représentant environ 8 % de la population. Au bout de 5 ans, l'ensemble du territoire de chaque commune aura été pris en compte, et 40 % environ des habitants de ces communes auront été recensés. Les statistiques élaborées à partir des enquêtes de recensement seront représentatives de l'ensemble de la population.

La fréquence de la collecte est donc quinquennale pour les communes de moins de 10 000 habitants, et annuelle pour les communes de 10 000 habitants ou plus. L'enquête de recensement est exhaustive dans le premier cas ; c'est une enquête par échantillon dans le second.

Concrètement, environ 3,8 millions de logements et 8,5 millions de personnes, soit 14 % de la population vivant en France, sont recensés chaque année dans près de 8 100 communes.

La méthode de collecte mise en œuvre reste la méthode habituelle des recensements français, dite par "dépôt-retrait".

Lors d'une première visite, l'agent recenseur recruté par la commune détermine la catégorie du logement à recenser : résidence principale, résidence secondaire, logement occasionnel ou logement vacant ; il utilise pour cela les informations fournies par les habitants eux-mêmes ou les voisins . S'il s'agit d'une résidence principale, il dépose une feuille de logement et autant de bulletins individuels que de personnes résidant à titre habituel dans le logement. S'il s'agit d'une résidence secondaire, d'un logement occasionnel ou d'un logement vacant, il renseigne lui-même la feuille de logement avec le recours éventuel des occupants ou des voisins.

Lors d'un deuxième passage, il récupère les questionnaires renseignés par les habitants ; ceux-ci peuvent également les retourner directement sous enveloppe à la mairie ou à l'Insee. Pour une résidence principale, en cas de refus de répondre ou d'impossibilité à joindre les habitants malgré plusieurs tentatives, il renseigne avec l'accord du responsable communal une fiche de logement non enquêté sur laquelle il indique le nombre supposé de personnes résidant dans ce logement.

³ En métropole, la base de sondage est le répertoire des immeubles localisé (RIL) constitué par l'INSEE en lien avec les communes. Le RIL est une base d'informations géographiques où sont repérées toutes les adresses d'habitation de la commune.

Dans les DOM, la base de sondage est issue d'une enquête spécifique réalisée quelques mois avant le recensement. Cette enquête, appelée enquête cartographique, répertorie toutes les adresses de la commune, dont les adresses d'habitation.

2 Le dispositif de contrôle de la qualité du dénombrement

2.1 Une méthode pour sélectionner les communes à contrôler de manière approfondie

Le contrôle du dénombrement des logements est réalisé en direction régionale après réception des questionnaires retournés par les communes et avant leur envoi au prestataire de saisie. Il se déroule en deux étapes :

- une première étape dite "réception-enregistrement des questionnaires" (appelée communément flashage) concerne toutes les communes : elle permet un premier niveau de contrôle, l'établissement d'un certain nombre d'indicateurs de collecte et le calcul, pour chaque collecte communale, d'une note d'expertise relative à sa qualité ;
- une deuxième étape dite de "contrôle approfondi" ne concerne que les collectes sélectionnées sur la base de la note établie précédemment. Ce contrôle approfondi est organisé en deux temps :
 - un premier temps en bureau par rapprochement des données de collecte concernant les adresses et les logements avec le fichier administratif de la taxe d'habitation⁴ ;
 - un deuxième temps, optionnel en fonction des résultats du contrôle bureau, de contrôles sur le terrain.

2.1.1 Les indicateurs de collecte

Au moment où sont mis en œuvre les contrôles de collecte, les questionnaires n'ont pas encore été saisis et on ne dispose que d'un nombre limité de variables issues du seul dénombrement des questionnaires ou des données récapitulatives fournies par la commune. En particulier, les données sur les caractéristiques de la population enquêtée ne sont disponibles.

Les indicateurs de collecte retenus sont de deux types, qualitatifs ou quantitatifs, ils sont établis pour chacune des communes recensées.

Indicateurs qualitatifs :

- appréciation du superviseur sur le déroulement de la collecte ;
- appréciation portée par l'agent de l'Insee ayant assuré la réception et contrôlé le classement des documents retournés par la commune ;
- appréciation portée par l'agent de l'Insee ayant réalisé l'enregistrement des questionnaires sur la qualité de ceux-ci (questionnaires vierges, incohérence entre feuille de logement et bulletins individuels, etc.) ;
- cohérence entre les données de comptage fournies par la commune et le nombre réel de questionnaires reçus.

Indicateurs quantitatifs :

Les indicateurs quantitatifs sont obtenus en comparant les valeurs de certaines variables issues de la collecte soit à des valeurs prévisionnelles, soit à une norme de qualité définie a priori.

Quatre variables sont comparées à une valeur prévisionnelle :

- le nombre total de logements recensés ;
- le taux de résidences non principales ;
- la population des résidences principales recensées ;
- le nombre moyen de personnes par ménage.

⁴ Dans les DOM, le fichier de la taxe d'habitation n'est pas d'une qualité suffisante pour pouvoir être utilisé à des fins de contrôle de la collecte. Les contrôles en bureau se font en utilisant les résultats de l'enquête cartographique.

Une variable est comparée à une norme de qualité :

- le taux de fiches de logement non enquêté.

Chaque indicateur est transformé en une note sur une échelle de 1 à 4, 4 étant la meilleure note. Pour les indicateurs qualitatifs de type "appréciation", la note correspond aux différentes modalités proposées à l'agent. Les indicateurs quantitatifs sont gradués sur une échelle de 1 à 4 en fonction de leur valeur.

2.1.2 La note d'expertise

Le dispositif de sélection des collectes à contrôler de manière approfondie, s'appuie sur le calcul, pour chaque commune, d'une note résumant la qualité de la collecte. Cette note est établie à partir des notes élémentaires des indicateurs décrits précédemment.

On calcule tout d'abord une note intermédiaire qui est une moyenne pondérée des notes élémentaires des quatre indicateurs quantitatifs suivants :

- écart entre le nombre total de logements recensés et le nombre prévisionnel ;
- écart entre le taux de résidences non principales observé et le taux prévisionnel ;
- écart entre la population des résidences principales recensées et la population prévisionnelle ;
- écart entre le nombre moyen de personnes par ménage observé et le nombre moyen prévisionnel.

Les autres indicateurs qualitatifs ou quantitatifs interviennent sous forme de note éliminatoire pour déterminer la note d'expertise :

- si pour l'un quelconque de ces indicateurs, la note est égale à 1, la note d'expertise est mise à 1 ;
- si pour chacun de ces indicateurs, la note est supérieure à 1, la note d'expertise est égale à la note intermédiaire.

En fonction du niveau de la note d'expertise attribuée à sa collecte, chaque commune est classée dans l'un des trois groupes suivants :

- à contrôler de manière approfondie, priorité 1 ;
- à contrôler de manière approfondie, priorité 2 ;
- à passer directement en saisie.

2.1.3 Les contrôles approfondis

Les contrôles approfondis se déroulent en deux étapes.

Contrôles en bureau

En bureau, les contrôles approfondis commencent par le rapprochement de la collecte avec le fichier de la taxe d'habitation (ou l'enquête cartographique dans les DOM).

Ce rapprochement se fait au niveau de l'adresse et vise à comparer le nombre de logements recensés à une adresse avec le nombre de logements connus du fichier de la taxe d'habitation à cette même adresse.

S'il y a concordance⁵, on considèrera que l'adresse a été correctement recensée par l'agent recenseur. Dans le cas contraire, il faut une enquête sur le terrain pour vérifier la qualité du recensement. Une adresse mise en contrôle sur le terrain n'est donc pas systématiquement une adresse dont le recensement est erroné mais simplement une adresse dont le recensement n'a pu être validé par le seul rapprochement avec le fichier de la taxe d'habitation.

Contrôles sur le terrain

Les contrôles sur le terrain sont donc principalement des enquêtes de vérification que l'adresse recensée l'a été correctement.

Pour les communes de 10 000 habitants ou plus, on cherche à s'assurer que l'agent recenseur a bien recensé l'adresse de l'échantillon avec tous les logements attendus et qu'il n'y a pas eu d'erreur de repérage. Il est aussi possible de contrôler une adresse de l'échantillon qui aurait été déclarée par la commune comme ne comportant pas de logement d'habitation, inexistante ou détruite, sans que le superviseur ait pu valider ce classement lors de la collecte.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, en plus des adresses recensées retrouvées au fichier de la taxe d'habitation avec un nombre de logements très différent, on cherchera à s'assurer qu'une adresse recensée n'ayant pas pu être appariée avec une adresse du fichier de la taxe d'habitation existe bien et inversement qu'une adresse du fichier de la taxe d'habitation non retrouvée au recensement n'a pas été omise dans la collecte.

Lors d'un contrôle d'adresse, l'enquêteur n'a pas mission de contrôler le recensement de chaque logement, notamment sa catégorie et, s'il s'agit d'une résidence principale, le nombre de personnes qui y ont été recensées.

S'il y a erreur sur le nombre de logements recensés à l'adresse, l'enquêteur, selon le cas, recense les logements omis ou indique quels sont les logements recensés par erreur.

A ces contrôles d'adresses, peuvent s'ajouter des contrôles sur des logements. Il s'agira pour l'essentiel de résidences principales dont les habitants n'ont pu être recensés⁶ et pour lesquels on souhaite s'assurer de la catégorie attribuée au logement. Il est possible également de demander un contrôle sur un logement recensé pour lequel on aurait des doutes quant à sa catégorie ou au nombre de personnes recensées.

2.2 Un dispositif intégré à l'application de gestion

Sur un plan théorique, les principes présentés ci-dessus ne sont pas particulièrement innovants : le "scoring" est une technique bien connue des responsables d'opérations statistiques lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des contrôles⁷. L'originalité pour le recensement rénové de population réside plutôt dans la manière dont ce dispositif a été intégré dans le poste de travail du gestionnaire pour automatiser l'exécution des contrôles et en assurer le pilotage.

Au moyen de ce poste de travail, l'agent en direction régionale peut exécuter et suivre l'ensemble des opérations de validation de la collecte préalables à l'envoi des questionnaires au façonnier de saisie. Ces opérations sont les suivantes :

- vérification de l'exhaustivité des documents reçus et de leur classement :
 - l'agent vérifie en particulier que toutes les zones de collecte définies sur le territoire de la commune ont bien été recensées ;

⁵ Dans les communes de 10 000 habitants ou plus la concordance du nombre de logements ne suffit pas car il y a pu avoir erreur de repérage de l'adresse. Le contrôle bureau intègre donc aussi une comparaison sur le nom des occupants des logements de l'adresse.

⁶ De tels logements ont fait l'objet d'une fiche de logement non enquêté.

⁷ Voir en particulier à l'Insee les traitements réalisés pour le contrôle de certaines enquêtes entreprises ou des relevés de l'indice des prix à la consommation.

- saisie des bordereaux récapitulatifs par zone de collecte et commune :
 - cette saisie permet de vérifier la cohérence interne des décomptes de bulletins établis par la commune aux différents niveaux zone de collecte et commune, ainsi que la cohérence entre le bordereau communal et les bordereaux de zones ;
- enregistrement par flashage des codes à barres des questionnaires :
 - sur chaque questionnaire du recensement est imprimé un code à barres qui constitue son identifiant physique unique permettant en particulier de déterminer son type (feuille de logement, fiche de logement non enquêté ou bulletin individuel) ;
 - l'enregistrement des questionnaires retournés par la commune par lecture de ce code à barres (flashage) s'opère adresse par adresse pour les communes de 10 000 habitants ou plus et par zone de collecte pour les communes de moins de 10 000 habitants ;
 - il permet un décompte des bulletins réellement reçus par type qui est comparé automatiquement à celui porté par la commune sur les bordereaux récapitulatifs.
- saisie ou calcul des indicateurs de collecte, calcul des notes élémentaires et de la note d'expertise :
 - les indicateurs saisis sont les appréciations qualitatives établies par le superviseur ou les agents en charge de la réception et de l'enregistrement des questionnaires ;
 - pour le calcul des indicateurs quantitatifs, l'application accède à une base de données où sont mémorisées les données de référence, en particulier les valeurs prévisionnelles calculées en prolongeant, au niveau communal, les tendances observées sur la période intercensitaire précédente 90-99 ;
 - le calcul de la note d'expertise est entièrement automatisé.
- décision de mise en contrôle approfondi de la collecte d'une commune ou de validation pour envoi en saisie :
 - il n'y a pas d'automatisme dans la mise en contrôle approfondi de la collecte d'une commune en fonction du niveau de sa note d'expertise, mais seulement une proposition ;
 - la décision revient au responsable des contrôles en DR, l'application lui permettant de consulter l'ensemble du bilan de la phase de réception-enregistrement, ainsi que les notes élémentaires et d'expertise qui en découlent ;
 - l'application lui offre aussi la possibilité d'estimer la charge que représente la mise en contrôle de cette commune.
- mise en œuvre des contrôles en bureau et enregistrement de leur résultat (non disponible pour la campagne 2004) :
 - le poste de travail permet la consultation en ligne du fichier de la taxe d'habitation ;
 - en commune de 10 000 habitants ou plus, un appariement informatique est réalisé au niveau adresse avec le fichier de l'échantillon de l'année, enrichi des résultats du dénombrement des logements issu de la collecte ; cet appariement permet de repérer aisément les adresses pour lesquelles le nombre de logements recensés diffère de celui du fichier de référence.;
 - en commune de moins de 10 000, le fichier de la taxe d'habitation regroupé à l'adresse est accessible sur l'application mais l'appariement avec les questionnaires du recensement doit se faire manuellement, faute d'avoir pu saisir les adresses lors des étapes précédentes ;
 - le résultat de ce contrôle bureau est mémorisé adresse par adresse.

- lancement des contrôles terrain et enregistrement de leur résultats (non disponible pour la campagne 2004) :
 - l'application fournit un bilan du contrôle bureau sur la base duquel le responsable du recensement en direction régionale décide de la mise en œuvre des contrôles sur le terrain ; l'application permet l'édition des fiches adresses pour les enquêteurs.
- prise en compte des résultats des contrôles et validation finale :
 - l'application permet de corriger la collecte communale des erreurs de collecte constatées par les enquêteurs ayant réalisé les contrôles ;
 - les questionnaires recensés à tort sont retirés, les questionnaires omis sont rajoutés et un nouveau bilan de collecte est adressé au maire de la commune ;
 - la validation finale permet de libérer cette commune pour la saisie.

Ce processus est mis en œuvre commune par commune en fonction de la disponibilité des questionnaires. Il peut démarrer dès la mi février pour les communes de petite taille qui n'attendent pas la fin de la période de collecte pour retourner leurs questionnaires et se termine fin juin. Plusieurs communes peuvent être traitées en parallèle et se trouver simultanément à des étapes différentes du contrôle.

Une fois le processus de contrôle terminé pour une commune, les questionnaires sont libérés pour être transmis au prestataire de saisie. Celle-ci se déroule donc en parallèle avec la phase de réception-contrôle.

Ce parallélisme des traitements est fondamental pour tenir les délais de traitement d'une campagne sans hypothéquer la suivante.

3 Les enseignements de la première campagne

3.1 La conception du dispositif

Globalement, la conception du dispositif a donné satisfaction et a permis de mener de nombreux contrôles dans un délai limité tout en respectant les échéances de la saisie.

Des difficultés sont toutefois apparues qui concernent le choix des variables de référence, le paramétrage du dispositif d'expertise et la pertinence des sources externes sur lesquelles s'appuie le contrôle en bureau.

Leur examen et les solutions qui ont été apportées ont permis une première amélioration du dispositif pour la campagne 2005. Cette amélioration devra se poursuivre au fur à mesure des campagnes successives de recensement et de l'exploitation qui sera faite de l'information accumulée.

3.1.1 La pertinence des variables de référence

Les indicateurs quantitatifs sont calculés pour la plupart d'entre eux en comparant la valeur d'une variable observée au recensement avec une valeur prévisionnelle.

Ces valeurs prévisionnelles sont en général obtenues en projetant l'évolution observée sur la précédente période intercensitaire. Pour des communes de petite taille, cet exercice peut donner des résultats peu significatifs et perturber le fonctionnement du dispositif d'expertise. Lors de la campagne 2004, cela a été observé en particulier pour le nombre de logements recensés.

L'amélioration du dispositif passe par un affinement des méthodes de projection de ces variables

ou par la substitution d'une autre variable comme valeur de référence.

3.1.2 Le paramétrage du dispositif d'expertise

Ce paramétrage a deux dimensions.

L'étalonnage des indicateurs élémentaires et le calcul de la note d'expertise

Pour l'étalonnage des indicateurs quantitatifs élémentaires, on souhaitait faire correspondre les notes aux paramètres de la distribution de chaque indicateur de la manière suivante :

Note	Valeurs de l'indicateur
1	supérieure au décile supérieur
2	comprise entre le décile supérieur et le quartile supérieur
3	comprise entre le quartile supérieur et la médiane
4	inférieure à la médiane

Pour la première campagne, en l'absence de données historiques sur lesquelles se baser, cet étalonnage a été déterminé de manière empirique. A posteriori, il s'est avéré mal estimé pour plusieurs indicateurs, notamment ceux des communes de 10 000 habitants ou plus.

Quand à la pondération, elle a été elle aussi déterminée de manière empirique, en fonction de l'importance que l'on souhaitait donner à chacun des indicateurs utilisés. Le poids le plus important (40%) a été affecté à l'indicateur sur les logements.

La détermination du niveau de la note d'expertise déclenchant les contrôles approfondis

Le paramétrage du dispositif d'expertise doit conduire à sélectionner pour un contrôle approfondi un nombre de communes cohérent avec les ressources disponibles pour réaliser ce travail, tant pour le contrôle bureau que pour les contrôles sur le terrain.

Des tests réalisés en 2003 ont permis d'obtenir diverses indications sur la charge que représentent les contrôles en bureau et, pour une commune contrôlée en bureau, sur le pourcentage d'adresses dont la validation nécessite un contrôle sur le terrain.

Sur la base de cette information et en fonction des moyens alloués pour le contrôle de la collecte pour la première campagne, l'objectif fixé au dispositif d'expertise pour la campagne 2004 a été de sélectionner pour les contrôles approfondis environ 10 % des communes recensées.

Le niveau de la note d'expertise déclenchant une proposition de mise en contrôle approfondi a été déterminé à l'aide d'une modélisation du fonctionnement du dispositif d'expertise. Diverses simulations ont conduit à retenir pour la note d'expertise un seuil à 1,8 sélectionnant le groupe de communes mises en contrôle approfondi avec la priorité 1 et un autre seuil à 2 pour le groupe de priorité 2, à contrôler en fonction des moyens disponibles.

Compte tenu de son caractère empirique, le dispositif d'expertise a fait l'objet d'une surveillance régulière dès sa mise en production. Il est ainsi apparu très rapidement que, pour certains indicateurs, l'étalonnage initial était peu pertinent. Des modifications au paramétrage du dispositif ont donc été apportées en cours de campagne, sur la base de l'information disponible. Cela a été rendu possible grâce à une fonctionnalité spécifique de l'application mise à disposition de l'équipe centrale chargée du pilotage du recensement.

Malgré cette intervention, le bilan auquel il est possible de procéder en fin de campagne montre que le dispositif sélectionnait un nombre de communes supérieur à l'objectif de 10 %, surtout en

communes de 10 000 habitants ou plus (voir annexe. Quelques résultats) .

Un nouvel étalonnage de l'ensemble des indicateurs a été réalisé pour la campagne 2005 sur la base de l'information de la campagne 2004.

3.1.3 La qualité des sources externes

Le contrôle en bureau utilise le fichier de la taxe d'habitation. La validation de la collecte se fait adresse par adresse en comparant le nombre de logements recensés et le nombre de logements au fichier de la taxe d'habitation.

Pour être pertinent, ce rapprochement doit s'appuyer sur un concept d'adresse identique dans les deux sources. Lorsque l'adresse est dite normalisée, c'est-à-dire qu'elle comporte un numéro dans la voie, l'identité des deux concepts est assurée et le rapprochement est possible. Lorsque l'adresse n'est pas normalisée, ce qui est le cas fréquemment dans les communes rurales ou à la périphérie des communes urbaines où l'adressage se fait souvent en référence à un lieu-dit, il est plus difficile de regrouper les informations logements du fichier de la taxe d'habitation en cohérence avec le concept d'adresse de la collecte du recensement.

Faute d'avoir correctement résolu cette difficulté, les équipes en direction régionale ont rencontré des difficultés pour utiliser le fichier de la taxe d'habitation lors du contrôle en bureau des communes de moins de 10 000 habitants. On précise que pour les communes de moins de 10 000 habitants, ce rapprochement se fait manuellement, même si le fichier de la taxe d'habitation est accessible à l'écran.

3.2 L'organisation à mettre en place

3.2.1 Les délais

La mise au point d'un tel dispositif demande du temps. Pour les équipes ayant la charge de spécifier et de développer, il faut pouvoir valider par des tests multiples la pertinence des options choisies et leur bonne implémentation dans les programmes. Pour les équipes en direction régionale, au-delà de la formation, il faut un temps d'apprentissage pour maîtriser le dispositif nouveau et en tirer le meilleur parti pour piloter les contrôles.

Or le lancement de la première campagne de recensement, qui s'est fait dans des délais très serrés, n'a pas toujours permis de disposer de ce temps.

C'est ainsi que les équipes de développement des applications ont été contraintes à se concentrer sur les fonctionnalités jugées prioritaires. Pour le poste de travail utilisé en direction régionale pour assurer la réception et le contrôle de la collecte, les fonctionnalités d'enregistrement du résultat des contrôles en bureau et de lancement des enquêtes sur le terrain n'ont pas été livrés pour la campagne 2004, obligeant les équipes à utiliser des procédures alternatives plus sommaires à base de papier ou d'outils bureautiques dont la fiabilité s'est avérée imparfaite.

Pour les équipes en direction régionale, la formation n'a précédé que de très peu la mise en production pourtant elle-même retardée par rapport au calendrier initial. Mais dans le même temps le calendrier de transmission des questionnaires au prestataire de saisie n'a que très peu été décalé. La mise en œuvre des contrôles a donc été réalisé en direction régionale sous une forte contrainte de délai qui n'a pas permis de les développer en totalité comme cela pourra se faire au cours des prochaines campagnes.

3.2.2 Les conditions de mise en œuvre des contrôles terrain

La localisation des adresses à contrôler sur le terrain est très dispersée sur l'ensemble du territoire national. Dans un premier temps lors de la sélection des communes à contrôler de manière approfondie puis dans un deuxième temps lors de la sélection des adresses au sein de ces communes, aucun dispositif n'intervient pour concentrer géographiquement les contrôles et tenir compte de la ressource enquêteur.

Cette dispersion est coûteuse et elle a amené les directions régionales à renoncer à réaliser des contrôles dans certaines communes mal couvertes par le réseau enquêteur dès lors que le nombre d'adresses non validées en bureau était faible.

A cette dispersion géographique des contrôles sur le terrain vient s'ajouter la difficulté de prévoir à l'avance la période au cours de laquelle ils se dérouleront. On rappelle en effet que la mise en œuvre des contrôles se fait, au moins en début de période, au fur et à mesure du retour des questionnaires par les communes et s'échelonnent sur quatre mois. Lorsqu'une commune a été mise en contrôle approfondie et que la phase bureau a identifiée un certain nombre d'adresses nécessitant un contrôle terrain, la mise en œuvre de ceux-ci doit intervenir assez rapidement pour ne pas retarder la suite du processus. De ce fait, le regroupement des adresses à contrôler de plusieurs communes situées dans une même zone est difficile à organiser.

Une grande souplesse dans les modalités de mobilisation du réseau d'enquêteurs est nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques du recensement.

3.3 La mesure de la qualité

Lors de la campagne 2004, un dispositif de mesure de la qualité du dénombrement des logements a été associé au dispositif de contrôle lui-même.

Le principe en était le suivante : sur un échantillon de zones (communes pour les communes de moins de 10 000 habitants, IRIS (quartiers d'environ 2000 habitants), pour les communes de 10 000 habitants ou plus), les directions régionales devaient réaliser un contrôle approfondi en bureau puis si nécessaire sur le terrain, afin de déterminer d'éventuelles erreurs de recensement. Ce contrôle approfondi devait être engagé quelle que soit la valeur de la note d'expertise et selon la procédure décrite précédemment.

Cette opération de mesure de la qualité n'a pu être menée à terme de manière satisfaisante. La non disponibilité de certaines fonctionnalités du poste de travail et les contraintes de délai de cette première campagne expliquent en partie cet échec. Au-delà, c'est l'association étroite avec le dispositif de contrôle du dénombrement des logements qui semble avoir posé problème en ne permettant pas de couvrir l'ensemble du champ d'une enquête qualité.

Une telle opération fera l'objet d'une démarche spécifique lors d'une prochaine campagne, lorsque le nouveau dispositif de collecte aura été rodé.

4 Conclusion

Le dispositif de contrôle de la qualité du dénombrement mis en place pour la première campagne du recensement a permis aux directions régionales de réaliser dans des délais serrés un volume important de contrôles en se concentrant sur les communes dont la collecte semblait poser problème.

Au-delà des redressements de la collecte qui ont pu être opérés, les défauts de qualité repérés ont permis d'améliorer la formation des acteurs de la collecte sur certaines procédures mal respectées.

Ce dispositif est largement perfectible et ce n'est le moindre intérêt de l'actualisation du

recensement que de pouvoir ainsi améliorer les procédures de collecte et de contrôle au fil des années.

Annexe : Quelques résultats du dispositif de contrôle pour la campagne 2004

Malgré les difficultés inhérentes à la première campagne, la mise en œuvre du dispositif de contrôle fournit de premiers résultats intéressants qui sont présentés dans les tableaux ci-après.

Répartition des communes suivant la valeur de la note d'expertise

	Communes recensées	% de communes dont la note d'expertise est	
		inférieure ou égale à 1,8	comprise entre 1,8 et 2
Communes de 10 000 habitants ou plus	937	24,5	6,2
Communes de moins de 10 000 habitants	7154	11,0	4,8
Ensemble des communes	8091	10,5	5,0

La proportion de communes de 10 000 habitants ou plus ayant une note d'expertise inférieure ou égale à 2 dépasse 30 %) et approche 16 % pour les communes de moins de 10 000 habitants. Ces forts pourcentages s'expliquent par un étalonnage inadapté des indicateurs quantitatifs donnant en particulier une importance trop importante à la note éliminatoire relative au taux de fiches de logement non enquêté.

Bilan du processus de mise en contrôle approfondi

	Communes sélectionnées par le dispositif d'expertise (ensemble)	Communes contrôlées en bureau	Communes contrôlées sur le terrain	Communes redressées sur le terrain
	<i>nombre</i>	<i>en pourcentage des communes sélectionnées</i>	<i>en pourcentage des communes contrôlées en bureau</i>	<i>en pourcentage des communes contrôlées sur le terrain</i>
Communes de 10 000 habitants ou plus	288	70,1	64,9	71,0
Communes de moins de 10 000 habitants	1128	27,0	36,8	83,9
Ensemble des communes	1416	35,7	48,0	77,0

Communes de 10 000 habitants ou plus

Près de 70 % des communes de 10 000 habitants ou plus ayant été sélectionnées par le dispositif d'expertise ont été mises en contrôle approfondi par les DR. Ce pourcentage est plus élevé pour les communes ayant une note d'expertise inférieure ou égale à 1,8 (75 %) que pour les communes ayant une note comprise entre 1,8 et 2,0 (50 %). Au total, les contrôles approfondis en bureau ont concerné plus d'une commune de 10 000 habitants ou plus sur quatre.

Il faut préciser cependant que le contrôle d'une commune de 10 000 habitants ou plus pouvait ne concerner que quelques IRIS (ILOT dans les DOM).

Pour près de 65 % des communes de 10 000 habitants ou plus mises en contrôle approfondi, le contrôle bureau se prolonge par un contrôle sur le terrain qui génère dans 70 % des cas un redressement de la collecte.

Communes de moins de 10 000 habitants

Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le taux de communes mises en contrôle est beaucoup plus faible que pour les communes de 10 000 habitants ou plus : moins de 30 % globalement, le pourcentage étant plus élevé pour les communes dont la note d'expertise est inférieure ou égale à 1,8. Au total, seulement 4 % des communes de moins de 10 000 habitants a été mise en contrôle approfondi. La faiblesse de ce pourcentage s'explique par les difficultés rencontrées dans l'utilisation du fichier de la taxe d'habitation pour réaliser les contrôles dans ce type de communes.

La proportion des communes qui ont vu leur contrôle en bureau se prolonger par un contrôle sur le terrain est d'un peu plus de une sur trois et, parmi celles-ci, près de 85 % ont vu leur collecte redressée suite à ces contrôles sur le terrain.

Bilan du contrôle en bureau

Communes de 10 000 habitants ou plus

Pour cette catégorie de communes, les contrôles peuvent ne porter que sur quelques IRIS de la commune. Au total, les adresses réellement contrôlées en bureau représentent seulement 10 % environ des adresses recensées des communes mises en contrôles. D'après les bilans retournés par les DR, 98 % environ des adresses contrôlées sont validées. La proportion de communes pour lesquelles le contrôle en bureau permet de valider toutes les adresses contrôlées est d'environ 23%.

Les causes de non validation d'une adresse en bureau sont, par ordre d'importance décroissante, la non correspondance avec une adresse du fichier de la taxe d'habitation (34 %), une fiche d'adresse non enquêtée douteuse (30 %), une différence significative du nombre de logements avec l'adresse TH correspondante (20 %) et une divergence sur les noms des occupants (15 %).

Communes de moins de 10 000 habitants

Pour ces communes, toutes les adresses de la commune sont contrôlées dès lors que la commune est mise en contrôle. Le pourcentage d'adresses validées en bureau est du même ordre de grandeur que pour les communes de 10 000 habitants ou plus. Le pourcentage de communes pour lesquelles toutes les adresses sont déclarées validées à l'issue du contrôle bureau atteint près de 64 %.

Les adresses non validées sont pour 38 % des adresses recensées non retrouvées dans le fichier de la taxe d'habitation et pour 40 % des adresses existant au fichier de la taxe d'habitation mais non retrouvées au recensement.

Bilan des contrôle d'adresses sur le terrain

En commune de 10 000 habitants ou plus, les adresses contrôlées sur le terrain ont fait apparaître une erreur de recensement dans moins de 20 % des cas. Il s'agit souvent d'adresses de l'échantillon que les communes ont considéré à tort comme ne contenant pas de logement d'habitation.

En commune de moins de 10 000 habitants, le pourcentage de contrôle d'adresses faisant apparaître une erreur de recensement serait plus important, de l'ordre de 40 %.

