

**Commission économique pour l'Europe****Conférence des statisticiens européens****Soixante-sixième réunion plénière**

Genève, 18-20 juin 2018

Point 4 d) de l'ordre du jour provisoire

**Utilisation de registres et de données administratives
pour les recensements de la population et des logements****Directives concernant l'utilisation de registres et de données
administratives pour les recensements de la population
et des logements****Note de l'équipe spéciale***Résumé*

On trouvera dans le présent document un extrait des *Directives concernant l'utilisation de registres et de données administratives pour les recensements de la population et des logements*. Ces directives ont été élaborées par une équipe spéciale composée de représentants des pays et organisations internationales suivants : Pays-Bas (présidence), Allemagne, Autriche, Canada, Estonie, États-Unis, Irlande, Israël, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni, Slovénie, Eurostat, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds des Nations Unies pour la population et Commission économique pour l'Europe (CEE).

Le présent extrait des directives a été établi aux fins de traduction. Il comprend les parties suivantes des directives : i) introduction ; ii) champ d'application des nouvelles directives de la CEE et définitions du recensement fondé sur des registres et du recensement mixte ; iii) caractéristiques essentielles d'un recensement de la population et des logements ; iv) éléments à prendre en considération au moment de la transition d'un recensement traditionnel vers un recensement fondé sur des registres ou mixte.

La version complète des directives a été envoyée par voie électronique à tous les membres de la Conférence des statisticiens européens pour consultation. Elle est disponible à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=47411>. Si la consultation donne des résultats positifs, la Conférence sera invitée à approuver les directives à sa réunion plénière.



I. Introduction

A. Généralités

1. De 2012 à 2015, le Groupe directeur sur les recensements de la population et des habitations de la CEE a coordonné l'élaboration des *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020*. Il a géré les travaux de neuf équipes spéciales chargées de rédiger les premiers projets des différents chapitres des recommandations. En juin 2015, la Conférence des statisticiens européens a adopté les recommandations, qui sont disponibles sous forme électronique sur le site Web de la CEE¹ comme sur papier, en anglais, en français et en russe.

2. En octobre 2015, le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a procédé à une analyse approfondie de la diversification des méthodes et des sources de recensement de la population, à partir d'un document élaboré par la Finlande et la Turquie (ECE/CES/BUR/2015/OCT/3) et d'une note établie par la CEE (ECE/CES/BUR/2015/OCT/3/Add.1). Après cette analyse, le Bureau s'est dit favorable à l'élaboration de nouvelles directives concernant l'utilisation de registres et de données administratives pour les recensements de la population et des logements, et a demandé au secrétariat d'établir un nouveau mandat pour le Groupe directeur sur les recensements de la population et des habitations et pour une équipe spéciale qui serait chargée des recensements fondés sur des registres ou mixtes (rapport de la réunion du Bureau : ECE/CES/BUR/2015/OCT/21).

3. Un projet des nouvelles directives proposées, élaboré par l'équipe spéciale, a été présenté et examiné au cours de la réunion du Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations de la CEE qui s'est tenue à Genève en octobre 2017 ; ce projet a ensuite été révisé à la lumière des observations faites par les pays à cette réunion. Sont ici présentées les directives telles qu'elles ont été ensuite adoptées par la Conférence des statisticiens européens.

4. Avant d'aborder les directives, le présent document passe rapidement en revue, dans la section suivante, les méthodes de recensement adoptées par les pays de la région de la CEE et leur évolution dans le temps.

B. Méthodes de recensement dans la région de la CEE : présentation et évolution dans le temps

5. Il existe de nombreuses méthodes de recensement de la population et des logements. Par souci de simplicité, seules les trois principales catégories sont présentées ici de façon synthétique : le recensement « traditionnel », le recensement « fondé sur des registres » et le recensement « mixte ». Les recommandations de la Conférence des statisticiens européens contiennent une analyse plus détaillée de ces différentes méthodes.

6. Est ici qualifié de traditionnel le recensement fondé sur le comptage direct de toutes les personnes et la collecte d'informations sur leurs caractéristiques au moyen de questionnaires de recensement, soit sur papier soit sous forme électronique. Ces informations sont recueillies sur le terrain dans l'ensemble du pays et dans un délai relativement bref, normalement deux semaines au maximum. Les questionnaires sont remplis soit directement par les ménages (sur papier, les formulaires étant distribués et recueillis par des agents recenseurs, par la poste ou par d'autres méthodes, ou en ligne si l'on a recours à des questionnaires électroniques) soit par l'agent recenseur lors d'un entretien avec le ménage.

¹ <http://www.unecce.org/publications/2020recomm.html>.

7. Le recensement traditionnel a plusieurs inconvénients. Tout d'abord, cette opération est très complexe et coûteuse, essentiellement parce qu'elle nécessite d'employer de nombreux agents temporaires pour la collecte des données sur le terrain (agents recenseurs, personnel d'encadrement et gestionnaires) et d'imprimer, de distribuer et de traiter un très grand nombre de formulaires. En outre, dans la plupart des pays, il devient de plus en plus difficile de dénombrer certains groupes de population, en particulier ceux qui sont très mobiles et qui ont des lieux de résidence multiples, et les personnes interrogées sont de plus en plus réticentes à être dénombrées, pour différentes raisons. Enfin, le recensement traditionnel est généralement effectué seulement tous les dix ans (en raison du coût et de la complexité de l'opération) et il faut souvent attendre assez longtemps après la collecte des données avant d'obtenir les résultats, alors que de nombreux utilisateurs souhaiteraient disposer plus rapidement d'informations actualisées plus souvent.

8. Certains pays ont pallié certains des inconvénients du recensement traditionnel, soit en ayant recours à l'échantillonnage (dans ce cas, la plupart des ménages remplissent seulement un bref formulaire qui porte sur des informations de base, et un échantillon répond à un long formulaire, plus détaillé, ce qui réduit la quantité totale d'informations recueillies et traitées), soit en proposant une solution en ligne qui permet aux ménages de répondre seuls, ce qui peut se traduire par des économies sur le terrain et améliorer la qualité mais exige une grande rigueur dans la planification et la mise en œuvre. Une autre approche consiste à répartir le travail de terrain dans le temps et à avoir recours à l'échantillonnage, comme le fait la France avec le « recensement en continu ».

9. Il existe une autre approche, totalement différente du recensement traditionnel : le recensement fondé sur des registres, mis au point par les pays nordiques dans les années 1970. Le Danemark a été le premier pays au monde à procéder à un recensement de la population et des logements totalement fondé sur des registres, en 1981. Dans cette approche, aucune donnée n'est collectée directement auprès de la population, et le dénombrement traditionnel est remplacé par l'utilisation de données administratives qui se trouvent dans différents registres (registre de la population, registre des immeubles ou des adresses, registre de la sécurité sociale, etc.) au moyen d'un processus de comparaison, normalement fondé sur les numéros d'identification personnels. Cette méthode permet de produire des données de recensement à un coût bien moindre et avec un personnel relativement réduit, dès qu'un système de registres statistiques de bonne qualité a été mis en place.

10. Depuis les années 1990, un certain nombre d'autres pays d'Europe ont mis au point des méthodes innovantes de recensement, qui combinent utilisation de données administratives et collecte limitée de données sur le terrain au moyen d'un dénombrement de la population pour certaines variables. Avec cette approche, appelée recensement mixte, la collecte de données sur le terrain peut couvrir l'ensemble de la population ou seulement un échantillon de celle-ci. Cette méthode est souvent adoptée pour effectuer la transition entre recensement traditionnel et recensement fondé sur des registres.

11. Pour les recensements de 2000, seuls quelques pays de la région de la CEE² ont procédé à un recensement fondé sur des registres ou à un recensement mixte (3 et 5 pays, respectivement), et le recensement traditionnel restait de loin l'approche la plus populaire dans la région (40 pays)³. Toutefois, pour les recensements de 2010, on a constaté une augmentation significative du nombre de pays qui ont procédé à un recensement fondé sur des registres (9 au lieu de 3) ou à un recensement mixte (10 au lieu de 5), et, par conséquent, une diminution du nombre de recensements traditionnels (effectués par 34 pays au lieu de 40) (voir la figure 1).

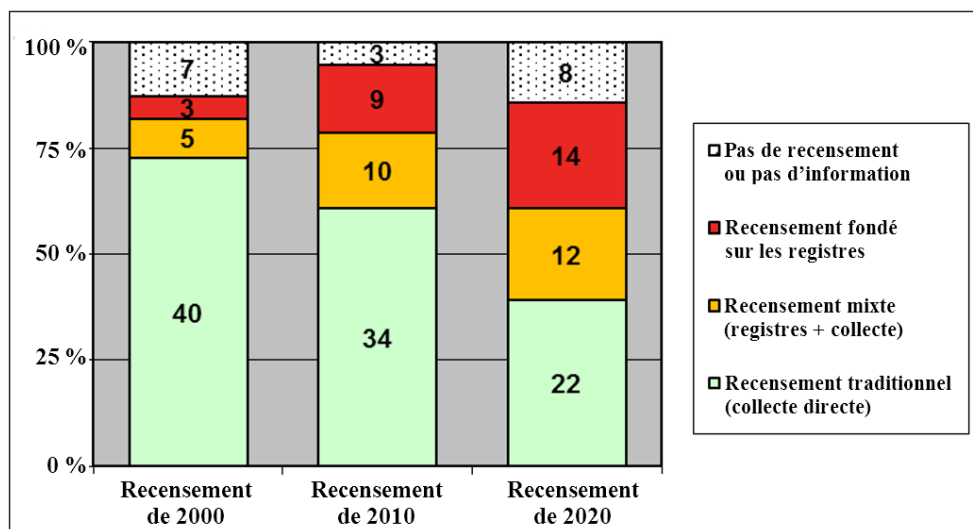
² La région de la CEE comprend des pays d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie centrale, ainsi que la Turquie et Israël.

³ Source : Valente, 2015, *From the 2010 to the 2020 census round in the UNECE region – Plans by countries on census methodology and technology*. Document présenté à la réunion du Groupe CEE-Eurostat d'experts des recensements de la population et des habitations, Genève, du 30 septembre au 2 octobre 2015 ; http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2015/mtg1/UNECE_paper_Paolo_draft_0925_rev2.pdf.

12. Les informations sur ce que les pays envisagent pour l'instant de faire pour les recensements de 2020 montrent que la tendance à l'abandon du recensement traditionnel se poursuit : sur les 48 pays de la CEE pour lesquels des informations sont disponibles, 14 envisagent de procéder à un recensement fondé sur des registres (29 %), 12 envisagent un recensement mixte (25 %) et 22 poursuivront leur recensement traditionnel (46 %). Si l'on tient compte uniquement des 32 pays membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), 13 pays envisagent pour 2020 un recensement fondé sur des registres (41 %), neuf pays envisagent un recensement mixte (28 %) et seulement 10 pays poursuivront leur recensement traditionnel (31 %).

Figure 1

Nombre de pays de la CEE utilisant les différentes méthodes de recensement entre 2000 et 2020



II. Champ d'application des nouvelles directives de la CEE et définitions du recensement fondé sur des registres et du recensement mixte

13. Les nouvelles directives de la CEE ne s'appliquent pas aux recensements traditionnels, mais bien aux recensements fondés sur des registres et aux recensements mixtes. Seuls ces deux derniers types de recensements sont donc définis. On trouvera davantage d'informations sur les recensements traditionnels dans les recommandations pour les recensements de 2020. Les nouvelles directives mentionnent différents types de registres (sur les personnes et les immeubles), en mettant l'accent sur ceux qui sont utilisés dans les recensements.

14. Pour certaines notions, on peut se référer aux définitions données dans la publication de la CEE intitulée *Register-based statistics in the Nordic countries*⁴. Au paragraphe 63 de cette publication, un **registre** est défini comme la compilation systématique de données de niveau unitaire, organisées de manière à rendre les mises à jour possibles. La mise à jour est le traitement d'informations identifiables dans le but d'établir le registre, de l'actualiser, de le corriger ou de l'étendre, c'est-à-dire d'assurer le suivi de tout changement qui survient dans les données qui décrivent les unités et leurs attributs. Les sources de **données administratives** sont des ensembles de données qui contiennent des informations recueillies essentiellement à des fins administratives (et non à des fins de recherche ou pour les besoins de la statistique). Les données de ce type sont recueillies par les services de l'État et d'autres organismes aux fins d'inscription de bénéficiaires, de réalisation d'opérations et de conservation des informations, habituellement dans le cadre de la fourniture d'un service. Elles comprennent les registres administratifs (avec identifiant unique) et éventuellement

⁴ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Register_based_statistics_in_Nordic_countries.pdf.

d'autres données administratives sans identifiant unique. Les *registres statistiques* sont des registres créés à des fins statistiques. On les crée généralement en transformant les données tirées de registres ou d'autres sources de données administratives.

15. Dans certains pays, les expressions « données administratives » et « données fondées sur des registres » sont utilisées de façon interchangeable. Dans d'autres, on fait une distinction entre ces deux notions, et l'on considère que les données administratives incluent également les sources administratives autres que les registres.

16. Le système de recensement fondé sur des registres s'appuie sur un ensemble de registres de base qui contiennent des données complètes sur les unités appelées à être décrites dans le recensement de la population et des logements (voir le paragraphe 123 des *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements 2020*). Dans certains pays qui ont recours au recensement fondé sur des registres, il arrive que certaines variables du recensement soient absentes de tous les registres disponibles ; ces pays choisissent alors de compléter leur recensement avec des données unitaires (microdonnées) tirées d'une enquête par sondage préexistante. Le point commun à tous les pays qui procèdent à des recensements fondés sur des registres est qu'ils n'utilisent aucun questionnaire de recensement spécifique pour recueillir des informations sur la population. Les recensements fondés sur des registres sont dès lors généralement bien moins coûteux que les recensements mixtes et, a fortiori, que les recensements traditionnels.

17. Le recensement mixte se fonde sur des statistiques créées à partir de registres et d'autres sources administratives et sur des informations provenant soit de la collecte sur le terrain de données d'échantillons soit d'un dénombrement complet sur le terrain pour des variables déterminées (voir les paragraphes 52 et 116 des *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de 2020*).

18. Le reste des directives est organisé comme suit. Le chapitre III décrit les caractéristiques essentielles d'un recensement et explique comment un recensement fondé sur des registres ou un recensement mixte peut y satisfaire. Le chapitre IV décrit un certain nombre d'éléments qu'il faut prendre en considération lorsqu'on prévoit de passer d'un recensement traditionnel à un recensement fondé sur des registres ou à un recensement mixte. Les chapitres suivants sont disponibles uniquement dans la version complète, en anglais, du document. Le chapitre V présente dans les grandes lignes un cadre commun qui décrit le processus de ces recensements non traditionnels. Les chapitres VI à IX donnent des informations plus détaillées sur les procédés et les méthodes associés à chaque aspect du cadre ainsi que sur le rôle de l'assurance qualité à chaque étape. Le chapitre X et les annexes A à I présentent des études de cas provenant d'un certain nombre de pays qui sont passés ou prévoient de passer d'un recensement traditionnel avec dénombrement complet à un recensement fondé sur des registres ou à un recensement mixte.

III. Caractéristiques essentielles d'un recensement de la population et des logements

19. Les caractéristiques essentielles d'un recensement de la population et des logements ont été définies à l'origine par la Conférence internationale des statisticiens en 1853, à Bruxelles. C'est en en tenant compte que les pays ont pu procéder à des recensements comparables au niveau international s'agissant de la méthode et de la qualité au fil du temps. De nos jours, la Conférence des statisticiens européens⁵ a redéfini et mis en lumière ces cinq caractéristiques essentielles dans le but d'assurer la cohérence des données de recensement recueillies dans les différents pays, dont le niveau de développement technique et les cultures sont différents. En prenant en considération toutes ces caractéristiques – indépendamment de la méthode de collecte de données choisie – les instituts nationaux de statistique sont en mesure de recueillir des données sur la population qui soient d'une qualité comparable au niveau international et qui permettent de prendre des décisions et de faire des prévisions sur le développement de la population.

⁵ Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020 (Nations Unies, 2015), voir <http://www.unecce.org/publications/2020recomm.html>, par. 23 à 28.

20. Les cinq caractéristiques essentielles d'un recensement sont :
- a) Le caractère individuel du dénombrement ;
 - b) La simultanéité ;
 - c) L'universalité (sur le territoire exactement délimité d'un pays) ;
 - d) L'extension aux petits territoires ;
 - e) La périodicité déterminée.

Les sections suivantes traitent de la façon de concevoir les recensements de la population et des logements fondés sur des registres ou mixtes de sorte qu'ils satisfassent à chacune de ces caractéristiques.

A. Caractère individuel du dénombrement

21. Le caractère individuel du dénombrement est fondamental pour tout recensement de la population. On satisfait en général à ce critère en utilisant des questionnaires qui contiennent des questions pour chaque membre du ménage. Dans le cas d'un recensement fondé sur des registres, on adopte une approche différente qui consiste à tirer les données des registres administratifs. Il est alors important que chaque unité du recensement ait sa propre entrée, identifiée de façon unique, dans les registres utilisés. Les registres deviennent ainsi une source utile pour le recensement. Dans le cas d'un recensement mixte, seules certaines des variables proviennent de sources de données administratives, et on suit alors la même approche pour ces variables.

22. Si une unité donnée n'est pas identifiée de façon unique dans l'ensemble des registres, il est nécessaire de créer un nouvel identifiant statistique (fondé sur un ensemble de variables d'identification) pour relier les variables présentes dans les différents registres, et de vérifier avec soin la qualité de cet identifiant (afin d'éviter les erreurs et de s'assurer de son caractère unique).

23. Parfois, la création de la variable de recensement requise nécessite d'utiliser des informations tirées de plusieurs registres administratifs et de créer des algorithmes spéciaux pour son calcul. C'est possible si les unités présentes dans tous ces registres sont identifiées de façon unique par le même identifiant. Dans ce cas, la variable créée doit, elle aussi, être identifiée de façon unique et être enregistrée dans un registre statistique. Si toutes les unités ne sont pas identifiées de façon unique par le même identifiant, il est éventuellement possible de créer un nouvel identifiant statistique comme expliqué dans le paragraphe suivant.

24. Dans un recensement de la population et des logements, les unités de base du dénombrement incluent non seulement les personnes mais aussi les ménages, les familles et les logements (occupés ou non). Toutes ces unités doivent être identifiées, mais il n'est pas nécessaire d'utiliser cinq variables d'identification différentes. Les identifiants requis au minimum sont l'identifiant de personne et l'identifiant de logement. Ces identifiants doivent être liés entre eux (un identifiant de logement est assigné à chaque personne) et il faut produire la liste des identifiants de personne des habitants de chaque logement occupé. L'identifiant de logement utilise le code d'adresse, qui peut contenir également des coordonnées spatiales.

25. Généralement, les pays qui procèdent à un recensement traditionnel collectent les informations sur les ménages en se fondant sur la notion de « ménage-foyer »⁶. Il est possible de satisfaire à cette définition en posant des questions dans le cadre d'une enquête ou d'un recensement, mais c'est plus difficile pour les pays qui procèdent à un recensement fondé sur des registres. Un grand nombre de ces pays utilisent donc la notion de « ménage-logement », selon laquelle tous ceux qui occupent une unité d'habitation sont membres d'un même ménage. L'adoption de cette définition a une incidence minimale sur le nombre total de ménages privés, mais elle peut avoir une incidence plus forte pour

⁶ Voir les paragraphes 768 et 769 de <http://www.unec.org/publications/2020recomm.html>.

certains types de ménages, tels que les ménages isolés. Cette distorsion dans le nombre de ménages privés et dans la structure estimée des types de ménages sera plus ou moins forte en fonction des traditions du pays et des conditions de vie. Ces difficultés qui se posent aux pays qui procèdent à des recensements fondés sur des registres s'étendent aussi à la reconstitution des familles au sein des ménages au moyen des informations sur les relations.

26. Certains pays (la Slovénie, par exemple) disposent d'un registre des ménages, ce qui facilite l'organisation du recensement fondé sur des registres, surtout lorsque le registre contient des identifiants de ménage. On dispose alors d'informations exactes sur la question de savoir quel identifiant de personne appartient à quel identifiant de ménage. Le registre des ménages pourrait donc fortement améliorer la qualité du recensement fondé sur des registres ou du recensement mixte. Mais la Slovénie fait figure d'exception. L'Irlande étudie actuellement la possibilité d'utiliser un algorithme de classification par arbre de décision pour déterminer les relations entre les personnes qui vivent dans le même logement de façon à pouvoir continuer d'utiliser la notion de ménage-foyer pour définir le ménage. Dans le cadre de la réflexion qu'il mène en vue de comprendre les incidences de l'adoption de son recensement fondé sur les données administratives, l'Office national de statistique du Royaume-Uni étudie actuellement les incidences que pourrait avoir sur les utilisateurs l'adoption de la notion de ménage-logement à la place de celle de ménage-foyer.

27. Il est parfois profitable d'utiliser des codes d'identification pour d'autres unités, telles que les entreprises et les organisations. S'ils sont reliés aux identifiants de personne et aux identifiants de logement, ces codes offrent un bon outil pour établir d'autres statistiques, par exemple sur les déplacements entre le lieu de résidence et le lieu de travail.

B. Simultanéité

28. Pour garantir la simultanéité des données de recensement, il faut déterminer un moment précis pour le recensement. Habituellement, pour respecter cette condition, on procède au dénombrement sur une période très brève, idéalement une seule journée. Même si la plupart des dénombrements effectués de nos jours le sont sur deux à trois semaines, toutes les données recueillies devraient faire référence à une période de référence précise. Il faut également respecter cette caractéristique essentielle dans le cas d'un recensement fondé sur des registres ou d'un recensement mixte.

29. Si les registres administratifs sont mis à jour régulièrement, il est nécessaire de déterminer la période de recensement et de prendre dans tous les registres les données qui ont trait à cette période. Parfois, les registres sont mis à jour à une date précise, par exemple au début de l'année. Il est alors possible d'utiliser cette date comme période de recensement, et la simultanéité du recensement est garantie.

30. Dans un recensement mixte, il est important que la période de référence du recensement mentionnée dans les questionnaires et la période de référence des informations tirées des registres soient les mêmes ou soient aussi proches que possible l'une de l'autre.

31. Lorsqu'on utilise plusieurs registres administratifs pour le recensement, il est important que toutes les données tirées de ces registres aient trait à la même période de référence. Généralement, le calcul des variables de recensement obtenues au moyen d'algorithmes spéciaux prend un certain temps, et ce n'est donc que quelque temps après la période de recensement que ces variables sont prêtes à être publiées. Pour certaines variables dans les recensements mixtes ou fondés sur des registres, des périodes de référence différentes sont définies en fonction de l'objet administratif particulier du registre. Les données démographiques peuvent normalement être tirées des registres de la population au début de l'année. Par contre, les données sur la population active occupée seront parfois plus pertinentes dans le début de l'année, puisqu'il y a généralement moins de personnes occupées dans un emploi autour de la période de Noël et du Nouvel An. Pour certains registres administratifs, il peut se révéler impossible d'utiliser le jour du recensement comme jour de référence. Par exemple, les registres relatifs à l'éducation contiennent souvent des données pertinentes (qui se rapportent par exemple à une date au début de l'année scolaire) qui ne correspondent pas au jour de recensement choisi. Dans ces

cas de figure, l'institut national de statistique souhaitera peut-être utiliser, comme solution de compromis, des données sur l'éducation dont le jour de référence est aussi proche que possible du jour de recensement.

C. Universalité (sur le territoire exactement délimité d'un pays)

32. Pour garantir l'universalité du recensement traditionnel, on utilise les mêmes questionnaires pour le dénombrement de tous les ménages et de tous les individus. Si les questionnaires existent en plusieurs langues, il est important de vérifier que le contenu et le sens de toutes les questions sont exactement les mêmes.

33. Si les registres administratifs utilisés pour le recensement sont communs à l'ensemble du pays et à tous les groupes de population, la condition de l'universalité peut être considérée comme respectée. Par contre, s'il existe des données administratives différentes dans différentes régions ou pour différents groupes de population (par exemple un registre de la population urbaine et un registre de la population rurale ou si toutes les villes ne conservent pas les mêmes données administratives), il faut analyser les éventuelles divergences entre les différentes sources administratives et trouver un moyen de définir des variables communes de recensement à partir de ces différentes sources. Dans ce cas, on peut obtenir des résultats plausibles à partir de ces variables nouvellement définies (au moyen d'un algorithme approprié) dans un registre statistique.

D. Extension aux petits territoires

34. La fourniture d'une grande quantité d'informations concernant les petits secteurs géographiques et les petits sous-groupes de population (ce que l'on appelle ici, de façon générique, « l'extension aux petits territoires ») est un objectif essentiel des recensements de tout type, puisqu'il n'existe généralement pas d'autre source unique de données comparables.

35. Dans le cas des recensements fondés sur des registres ou mixtes, on peut obtenir ces données particulières à partir des données administratives, pour autant que celles-ci couvrent une grande partie de la population, et de préférence l'ensemble de la population. Si de petits secteurs ou de petits groupes sont mal couverts, et qu'il manque donc certaines informations dans les données administratives (qui ne satisfont donc pas au critère d'universalité), il faudra chercher à améliorer l'ensemble de données administratives avant de pouvoir l'utiliser pour le recensement. Une mauvaise couverture de ce type posera probablement un problème pour l'utilisation des données administratives au quotidien, et il faudrait donc de toute façon chercher à corriger ce point. On peut parfois améliorer le registre statistique en ajoutant des informations tirées d'une autre source, sous réserve qu'il soit possible de relier ces sources grâce à des identifiants communs.

36. Il existe parfois des données administratives spéciales pour certains petits secteurs ou groupes (en particulier pour certains petits groupes de personnes), et il sera alors nécessaire de regrouper différentes sources administratives (voir la section III.2). Si le résultat est satisfaisant, ce regroupement sera alors utilisable. Dans le cas d'un recensement mixte, il est également possible de compenser le manque d'informations dans les sources administratives avec une enquête qui, si nécessaire, peut être effectuée au moyen de différentes méthodes de collecte des données, telles que les entretiens au domicile ou par téléphone ou l'autodénombrement avec des questionnaires papier ou en ligne, afin de s'adapter aux nécessités des différents secteurs. Toutefois, lorsqu'on a recours à une enquête par sondage, l'extension aux petits territoires peut encore poser problème. Il faut alors prendre en considération les besoins des utilisateurs s'agissant du niveau de détail requis des résultats du recensement avant de prendre une décision quant à la taille de l'échantillon de l'enquête de recensement.

E. Périodicité déterminée

37. De nos jours, la plupart des pays du monde organisent leurs recensements selon un cycle décennal. L'ONU recommande que les pays procèdent à au moins un recensement tous les dix ans (entre 2015 et 2024 pour la série de recensements de 2020). Les États membres de l'Union européenne ont dû, pour satisfaire aux exigences d'un règlement de l'UE, effectuer un recensement en 2011, et ils devront effectuer le prochain en 2021. Toutefois, certains pays (tels que l'Australie, le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Slovaquie) laissent passer moins de temps entre deux recensements. Il conviendrait de conserver le même rythme décennal pour tous les recensements, indépendamment de la méthode choisie, afin de garantir la comparabilité des résultats au niveau international. Si un intervalle quinquennal a été retenu, pour les États membres de l'UE, une des deux années de recensement du pays devrait coïncider avec l'année de recensement fixée par Eurostat.

38. Cependant, le recensement fondé sur des registres offre entre autres avantages la possibilité d'effectuer le recensement plus souvent que tous les dix ans, puisque les données des registres sont disponibles en permanence et sont mises à jour plus régulièrement. Il est également conseillé de configurer le logiciel de recensement de sorte qu'il soit toujours prêt à servir pour n'importe quelle date de référence. Les recensements peuvent alors être effectués tous les dix, cinq ou deux ans, voire chaque année. La mise à jour annuelle des données démographiques est un objectif clef dans de nombreux pays européens qui adoptent maintenant des méthodes de recensement différentes.

39. Il est également possible de produire certaines mises à jour des données de recensement avec une liste de variables plus courte (mais assez longue pour répondre aux besoins des utilisateurs), ce qui pourrait faire économiser des ressources. Il en découle aussi que, dans les pays qui continueront de mener un recensement décennal au moyen d'une méthode mixte, on pourra effectuer plus facilement des mises à jour plus régulières avec une liste restreinte de variables si celles-ci peuvent être tirées de sources de données administratives.

F. Conclusions sur les caractéristiques définies par la Conférence des statisticiens européens

40. On peut conclure de ce qui précède que, si un pays dispose d'un bon système de registres administratifs qui soit cohérent, facile à utiliser et de grande qualité (ce qui signifie que toutes les unités sont identifiées de façon unique grâce à un identifiant commun), ou s'il est possible de construire des registres statistiques de qualité équivalente à partir de sources de données administratives, il est alors possible d'organiser un recensement de la population et des logements qui soit conforme à toutes les caractéristiques exigées par la Conférence des statisticiens européens.

41. Si la liste des sources de données administratives ne peut atteindre la qualité requise pour l'éventail complet des variables de recensement, il peut encore être possible et utile d'obtenir des variables de recensement au moyen d'une méthode mixte ou fondée sur des registres avec une liste réduite de variables (y compris celles qui sont couvertes dans les registres administratifs) recueillies entre deux recensements réguliers.

IV. Considérations à prendre en compte au moment du passage d'un mode de recensement traditionnel à un mode de recensement mixte ou fondé sur des registres

42. Plusieurs avantages potentiels peuvent motiver la décision de passer d'un mode de recensement traditionnel à un mode de recensement mixte ou fondé sur des registres. Mais pour qu'elle soit couronnée de succès, cette transition doit être orchestrée avec soin et certaines conditions doivent être satisfaites en ce qui concerne les données, les moyens techniques, les questions juridiques et la gestion des parties prenantes. En cela, les difficultés susceptibles de survenir, énumérées à la section IV.C, peuvent constituer pour certains pays des obstacles de taille.

A. Avantages

43. Adopter un mode de recensement mixte ou fondé sur des registres présente un certain nombre d'avantages et de possibilités qui sont décrits ci-après.

1. Réduction des coûts par personne

44. Les recensements traditionnels sont très onéreux. Dans un grand nombre de pays, il est fréquent que les dépenses engagées dans le cadre d'un recensement de type traditionnel soient équivalentes à environ deux fois le budget annuel de l'institut national de statistique. On peut donc comprendre que les pouvoirs publics fassent pression sur les instituts afin qu'ils réduisent ces dépenses, notamment lorsque d'autres sources de données sont disponibles.

45. Lorsqu'un recensement mixte est assorti d'un dénombrement complet sur le terrain pour certaines des variables, les économies réalisées grâce au raccourcissement des questionnaires de recensement sont partiellement contrebalancées par les dépenses engagées afin de recouper les renseignements obtenus sur le terrain avec ceux issus de sources administratives. Bien que les économies soient minimes, cette approche peut néanmoins être préférable, particulièrement lorsque le processus de transformation permet d'utiliser davantage de données issues de sources administratives aux fins de futurs recensements.

46. Lorsqu'un recensement mixte n'est pas assorti d'un dénombrement complet sur le terrain pour des variables définies, des économies bien plus importantes peuvent être réalisées. L'expérience a montré que l'introduction d'un mode de recensement mixte pouvait entraîner des réductions de coûts de 22 % par rapport à la méthode traditionnelle⁷. Quant au recensement fondé sur des registres, il élimine l'obligation de mener spécialement des enquêtes de terrain, et d'importantes économies peuvent en découler. Il a été démontré dans plusieurs pays qu'en moyenne 98 % des coûts d'un recensement traditionnel pouvaient être ainsi économisés⁸. Il convient toutefois de relever que de telles économies ne peuvent être réalisées qu'une fois assuré l'accès aux registres appropriés.

47. Certains pays sont passés au cours d'un même cycle de recensement de la méthode traditionnelle à un mode de fonctionnement fondé sur des registres. Un tel choix implique l'obligation de couvrir tous les coûts liés à la transition au cours de la période décennale. Il est cependant plus fréquent qu'une telle transition soit faite en plusieurs étapes, la première consistant souvent à adopter une méthode de recensement mixte comme étape intermédiaire avant de passer à un recensement fondé sur des registres, ce qui permet d'échelonner les coûts de la transition sur deux ou trois cycles de recensement.

48. Le passage à une approche mixte, et particulièrement au mode de recensement fondé sur des registres, permet d'améliorer le rapport coût-efficacité du processus. De toute évidence, les contraintes budgétaires imposées par l'administration sont propres à motiver une telle transition, même lorsque les registres sont incomplets ou d'une qualité insuffisante pour servir de sources à des fins de recensement. En pareil cas, il convient néanmoins de souligner le plus tôt possible que les pays concernés ne devraient pas entreprendre un tel changement tout de suite, mais plutôt continuer de mener des recensements de type traditionnel. Même ainsi, des innovations permettant d'exploiter davantage les données administratives pourraient rendre plus efficaces les travaux de l'institut national de statistique. Il peut également être utile que les autorités publiques compétentes mettent à la disposition des instituts de statistique des sources de données administratives pour que ceux-ci puissent produire des statistiques expérimentales fondées sur des registres. Les autorités peuvent être d'une grande aide si elles suppriment tous les obstacles juridiques à la mise en commun de données et si elles subventionnent la transition.

⁷ Calcul fondé sur les renseignements concernant la parité de pouvoir d'achat donnés au tableau 7.2 du document http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/Measuring_population_and_housing_2010.pdf.

⁸ Calcul fondé sur les renseignements concernant la parité de pouvoir d'achat donnés au tableau 7.2 du document http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2013/Measuring_population_and_housing_2010.pdf.

2. Gain de temps

49. Dans les pays dont le système statistique est fondé sur des registres et bien établi, le temps de production total nécessaire pour mener un recensement fondé sur ces registres est bien plus court que pour toute autre type de recensement, principalement du fait de l'absence de dénombrement sur le terrain. En revanche, il n'en va pas de même pour les recensements mixtes, qui nécessitent un certain nombre de travaux sur le terrain. En l'absence de tels travaux, le recensement prend généralement moins de temps aux stades de la planification (ce qui permet d'économiser du temps et de l'argent) tandis que les délais de production des produits finals restent les mêmes, s'ils ne sont pas réduits. On notera cependant que l'organisation d'un premier recensement fondé sur des registres peut prendre plus longtemps que les cycles ultérieurs étant donné que la planification doit être revue intégralement.

3. Réduction des problèmes de non-réponse et de la charge de travail supportée par les répondants

50. S'il n'est pas nécessaire de procéder à un dénombrement sur le terrain parce que le recensement s'appuie exclusivement, ou principalement, sur des sources de données administratives, sous réserve que celles-ci soient exhaustives et portent sur la totalité de la population on peut escompter moins de problèmes liés à la non-réponse et une réduction, voire l'élimination, de la charge de travail supportée par les répondants. Ce paramètre va gagner en importance, compte tenu des taux de non-réponse sans cesse croissants relevés au niveau international dans les recensements et les enquêtes. Quand bien même la transition se ferait vers un mode de recensement mixte, le coût supporté par la population serait de même réduit, particulièrement si la collecte de renseignements sur le terrain est limitée à des données d'échantillon.

4. Possibilité d'effectuer un recensement en continu

51. Plus un pays utilise des données administratives pour ses recensements, plus il est à même de procéder à des recensements annuels, voire encore plus fréquents. En théorie, il serait possible de publier quotidiennement des résultats actualisés si l'on disposait de données administratives de qualité. Il se peut que ce type de recensements en temps réel relèvent du domaine de la prospective, mais les utilisateurs s'attendent de plus en plus à disposer de données plus actuelles que celles qui proviennent de recensements décennaux. Étant donné que d'autres sources d'information sont à même de fournir des renseignements en temps réel, il sera attendu des recensements qu'ils progressent à un rythme comparable. En outre, il sera plus facile pour l'institut national de statistique de veiller à l'actualité des connaissances et des moyens informatiques si les données de recensement sont actualisées tous les ans.

5. Renforcement de la coopération entre les différents services des instituts nationaux de statistique

52. Les différentes divisions et directions de certains instituts nationaux de statistique sont structurées de sorte à fonctionner de manière compartimentée, sans entretenir de rapports poussés les unes avec les autres. Le passage à un système statistique fondé sur des registres peut être l'occasion de se défaire de ce type de structure. En renonçant à une organisation des statistiques reposant sur des enquêtes, au profit d'un système fondé sur des registres, on remplace le modèle traditionnel qui consiste en un rapport exclusif entre sources et statistiques par une mise en relation réciproque entre tous les domaines de la statistique. Il devient indispensable, dès lors, de renforcer la coopération entre les services de l'institut national. En outre, grâce à une intégration accrue des différents volets des travaux, le cadre statistique de l'institut national gagne en cohérence.

6. Davantage de temps et de ressources à consacrer aux innovations

53. Les innovations jouent un rôle capital pour les perspectives à long terme d'un institut national de statistique. L'intégration de registres statistiques dans le processus de publication de statistiques officielles permettant d'économiser du temps et de l'argent, il devient plus aisé d'innover. Les ressources économisées peuvent servir à stimuler l'innovation sur les plans administratif et technologique afin que les processus de production de données restent à jour.

7. Renforcement de la capacité d'adaptation et de réponse aux nouveaux besoins en matière d'information

54. Le stockage de toutes les données, s'il est bien fait, ouvre la voie non seulement à la production des statistiques existantes à des intervalles plus courts, mais aussi à la création de nouvelles statistiques permettant de répondre à l'évolution des besoins des utilisateurs. Ainsi, l'institut national peut gagner en souplesse et se montrer plus réactif par rapport aux nouveaux besoins en matière d'information, ce qui le rendra encore plus utile à la société. Bien qu'il ne s'agisse pas forcément d'un objectif à part entière, cela peut générer un plus grand degré de satisfaction chez les utilisateurs.

B. Conditions nécessaires à la réussite du passage à un recensement mixte ou fondé sur des registres

55. Si un pays souhaite passer à un mode de recensement mixte ou fondé sur des registres, un certain nombre de conditions doivent être réunies avant que les renseignements provenant de registres administratifs (et d'autres sources) puissent être correctement intégrés afin de créer un registre statistique de base. Plusieurs de ces conditions sont susceptibles d'entraîner, pour l'institut national de statistique, des difficultés qui sont abordées dans la section suivante.

1. Fondement juridique

56. Les instituts nationaux de statistique, quel que soit le type des recensements qu'ils mènent, doivent inscrire ceux-ci dans un cadre juridique bien défini. Tout recensement mixte ou fondé sur des registres doit notamment reposer sur des dispositions juridiques qui régissent l'accès aux données administratives et la protection de ces données. Ce type de fondement juridique se trouve généralement inscrit dans une loi sur les statistiques ou le recensement.

57. Sur le plan juridique, l'institut national de statistique doit être investi d'une autorité lui permettant de consulter, de préférence gratuitement, les données administratives pertinentes de n'importe quelle autorité publique, y compris les identifiants personnels, dans l'idéal. Pour éviter toute incertitude juridique et tout différend, il devrait être précisé que le droit d'accès à ces données n'est pas applicable pour ce qui concerne des affaires se rapportant à la protection de l'ordre public ou de la sûreté de l'État. Parmi les aspects essentiels qui devraient être réglementés, on peut citer l'existence de dispositions juridiques permettant à l'institut national de statistique de disposer d'une certaine influence ou d'une certaine autorité dans l'élaboration, la révision ou la suppression des données administratives qui doivent être intégrées aux registres statistiques.

58. En retour, l'institut national de statistique doit être légalement tenu de protéger la confidentialité des données administratives obtenues, et d'adhérer au principe d'une communication des données à sens unique, excepté dans certaines circonstances particulières spécifiées dans la législation. La législation applicable pourrait être renforcée en ce sens, en prévoyant pour les autres opérateurs de données une interdiction générale d'accès aux données figurant dans les registres des instituts nationaux de statistique.

59. Les prescriptions juridiques applicables peuvent parfois limiter les modalités de conduite des recensements⁹. Dans certains pays, l'institut national de statistique a commencé par s'intéresser aux sources de données administratives puis a trouvé par la suite une base juridique lui permettant de compiler des statistiques fondées sur des registres. Dans d'autres pays, les fondements juridiques ont été établis en premier lieu puis des statistiques fondées sur des registres ont ensuite été produites et publiées. Il est souvent plus simple, afin d'acquérir de l'expérience dans le cadre d'une transition progressive vers un mode de recensement fondé sur des registres, que les instituts nationaux de statistique commencent à produire des statistiques fondées sur des registres uniquement pour un sous-ensemble des variables traitées au cours d'un recensement traditionnel ; on notera toutefois que les obstacles juridiques à surmonter en pareil cas pourront être tout aussi nombreux.

⁹ Tout particulièrement lorsque la représentation au sein du corps législatif national dépend des résultats du recensement.

60. Le passage à une méthode de recensement dans laquelle les sources de données administratives ont un rôle à jouer nécessite toujours une préparation minutieuse, notamment l'organisation d'études pilotes. Les instituts nationaux de statistiques doivent prendre conscience que, dès l'abandon, en totalité ou en partie, des travaux de terrain menés pour les recensements, il devient plutôt difficile de revenir à cette approche. Le temps passé efface le savoir-faire concernant la manière de mener un recensement traditionnel, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des recensements fondés sur des registres, pour lesquels aucun travail n'est entrepris sur le terrain.

61. Il se peut que la législation relative à l'accès aux données administratives doit être appuyée par des mesures et des directives propres à l'institut national de statistique, qui traduisent, sous forme de prescriptions adressées aux responsables et fonctionnaires de l'institut et de descriptions de leurs responsabilités, des dispositions juridiques et des grandes orientations et directives adoptées par les autorités nationales.

2. Approbation du public

62. Bien que, sur le plan juridique, le droit qu'a un institut national de statistique d'organiser un recensement mixte ou fondé sur des registres soit tributaire de la législation, l'approbation du public conditionne également l'acceptabilité d'un tel processus. Or il peut être plus délicat d'obtenir cette approbation que d'établir les fondements juridiques des types de recensement susmentionnés. Si les habitants de certains pays peuvent percevoir la conduite d'un recensement traditionnel comme une activité de surveillance dissimulée, dans d'autres pays l'utilisation et la mise en corrélation de données collectées à des fins non statistiques peuvent être perçues comme étant encore plus intrusives, le public n'exerçant aucun contrôle sur le type de renseignements le concernant qui doivent être diffusés.

63. Dans le cas du recensement traditionnel, les préoccupations relatives à la protection de la vie privée peuvent entraîner des taux de réponse plus bas ou la communication délibérée de renseignements fallacieux. Il est de plus en plus difficile de pallier ce type de non-réponses d'unités de collecte ou de non-réponses à telle ou telle rubrique. On peut conclure que, d'un côté, le public pourrait trouver préférable qu'on lui pose moins de questions si des renseignements équivalents étaient déjà disponibles. D'un autre côté, une partie de la population pourrait préférer répondre directement à des questionnaires de recensement plutôt que de laisser les statisticiens extraire de plusieurs sources administratives les renseignements la concernant pour en faire de nouvelles combinaisons.

64. Dans le cas du recensement mixte ou fondé sur des registres, la population peut s'inquiéter que des renseignements provenant de différentes sources de données administratives soient réutilisés et mis en corrélation dans le cadre du recensement, voire s'y opposer. Il peut ne pas sembler évident pour eux que les renseignements utilisés dans le cadre du recensement ne le sont qu'à des fins statistiques. En cas d'abandon des formulaires de recensement au profit de l'utilisation exclusive de registres, le public aura généralement moins conscience de la conduite d'un recensement. L'absence de toute réaction du public ne doit toutefois pas être prise pour un signe d'assentiment de celui-ci.

65. Il est donc souhaitable, dans le cadre de la tenue d'un recensement mixte ou fondé sur des registres, d'anticiper les éventuelles questions susceptibles de surgir concernant la vie privée, la confidentialité et la sécurité. On peut s'attendre, dans le cas d'un recensement mixte, à ce que soit étudiée la question de savoir quelles variables doivent figurer dans les questionnaires de recensement et quelles variables doivent être puisées dans des données administratives.

3. Approbation des parties prenantes

66. Les parties prenantes, et plus précisément les utilisateurs de données, souhaitent en principe que l'information découlant de chaque recensement soit au moins aussi détaillée qu'à l'occasion du précédent recensement, ce qui n'est pas toujours possible en cas de changements de méthode.

67. Il est important d'informer et de consulter les parties prenantes au préalable. Les utilisateurs, en particulier, risquent de se montrer critiques si on ne répond pas à leurs attentes. Même des utilisateurs bien informés peuvent adopter une posture très critique s'ils

pensent que l'accès à des renseignements qu'ils avaient dans le cadre de recensements antérieurs risque d'être perdu. Néanmoins, en général, tous les utilisateurs ne peuvent être satisfaits et la déception de certains d'entre eux est souvent inévitable lorsqu'une nouvelle méthode de recensement est adoptée.

68. Partant, il importe de s'appuyer sur une stratégie de communication aux parties prenantes qui devrait viser plusieurs, voire la totalité, des objectifs suivants :

- Faire régner la transparence autour des plans de l'institut national de statistique ;
- Assurer les utilisateurs que leurs demandes seront prises en considération ;
- Informer les parties prenantes des avantages que présentent les données administratives et faire la preuve que la sécurité des données restera garantie ;
- Renforcer les partenariats avec les parties prenantes de sorte que l'institut national de statistique puisse tirer parti du savoir-faire de personnes qui lui sont extérieures ;
- Associer les parties prenantes à une transition réussie vers une nouvelle approche du recensement.

69. Avec un esprit d'ouverture et une explication claire des nouvelles perspectives et des nouveaux avantages dont peuvent bénéficier les parties prenantes, il sera plus facile d'obtenir leur approbation. Il importe en particulier que tout changement apporté au niveau de la production des statistiques qui ont des répercussions financières pour les parties prenantes (telles que les transferts de fonds aux communes) fassent suffisamment l'objet de consultations.

4. Coopération entre l'institut national de statistique et les autres autorités

70. Une bonne coopération entre l'institut national de statistique et les autres autorités (principalement exécutives) est indispensable si des sources de données administratives doivent être utilisées dans le cadre des recensements. Pour être en mesure de produire des statistiques fondées sur des registres, l'institut national de statistique doit savoir à quel moment des microdonnées (les registres administratifs à l'échelle unitaire) et les métadonnées associées pourront être mises à sa disposition. Pour les recensements mixtes, et à plus forte raison pour les recensements fondés sur des registres, l'institut national est fortement tributaire des détenteurs de données administratives et doit espérer qu'ils se conformeront à leur obligation convenue ou leur obligation légale de fournir dans les délais prévus des données de bonne qualité. En cas de défaillance des détenteurs de données, l'institut national de statistique est généralement tenu pour responsable de la non-publication des statistiques de recensement dans les délais impartis.

71. Il est capital d'informer les détenteurs de données administratives de l'importance que revêtent leurs données pour l'institut national de statistique et de l'utilisation qui leur est réservée. En plus des fondements juridiques (voir IV.B.1) et des bons rapports entretenus avec les autres autorités, la signature de contrats de coopération ou d'accords de prestation de services peut être bénéfique pour le processus de recensement. En théorie, des sources de données administratives issues d'autorités non gouvernementales pourraient également être utilisées aux fins de recensement, mais cela soulève souvent des préoccupations relatives à la vie privée et à la qualité des données, ainsi que des considérations d'ordre commercial ; les données du secteur privé sont le plus souvent obtenues à un coût significatif pour l'institut national de statistique.

5. Système complet et fiable de registres statistiques

72. Il est indispensable qu'un système complet et fiable de registres statistiques (qui repose sur des données exactes et actualisées) soit en place pour mener un recensement mixte ou fondé sur des registres. Les sources de données administratives, dont les registres administratifs comme les registres de population, ne sont en principe pas conçus à des fins statistiques, telles que la conduite d'un recensement. Il convient donc d'opérer une transformation afin de créer un système fiable de registres statistiques.

73. L'utilisation de statistiques fondées sur des registres aux fins de statistiques officielles suppose que de bons rapports soient établis avec les détenteurs de données administratives. Sous réserve des dispositions fixées par les fondements juridiques applicables, et pour autant que les organismes administratifs y soient favorables, il est aussi possible, dans certains pays, d'améliorer les rapports entre les détenteurs de données et l'institut national de statistique en adoptant de nouvelles statistiques fondées sur des registres ou en élargissant le champ de celles qui sont déjà utilisées, telles que les études longitudinales visant à évaluer la mise en œuvre des politiques publiques. Il est, bien entendu, impératif que l'institut national de statistique et les détenteurs de données administratives pertinents soient en contact à chaque fois qu'une source de données administratives est adoptée comme nouvelle source. Les contacts permanents, facilités, par exemple, par des coordonnateurs, jouent un rôle capital pour ce qui est de tenir informés les détenteurs de données administratives quant à l'importance de leurs données et les instituts nationaux de statistique quant à toute modification concernant les microdonnées et les métadonnées qu'ils reçoivent. Ce n'est que par des contacts réguliers entre l'institut national de statistique et les détenteurs de données administratives que peut être assurée la bonne production de statistiques fondées sur des registres.

74. Dans un grand nombre de pays dotés d'un système de recensement fondé sur des registres, le système régissant les sources de données administratives est utilisé par de nombreuses autorités publiques différentes. Plus ce système compte d'utilisateurs, plus on peut s'attendre à ce que la qualité des données soit élevée. Lorsqu'on recourt à ce type de système dans le cadre du recensement, c'est avant tout la qualité du registre statistique final qui compte, plutôt que celle des sources de données administratives de base, la question étant : les données sont-elles d'une qualité suffisante en tant que base pour donner des résultats de recensement fiables ?

6. Système d'identification unique

75. L'utilisation d'un système d'identification unique pour différentes sources de données administratives facilite grandement la tenue de recensements fondés sur des registres. Il est préférable de disposer, pour chaque unité, de numéros d'identification uniques qui soient communs à l'ensemble des registres. Les pays qui ne disposent pas de numéros personnels d'identification unique ont du mal à mettre en corrélation les données avec efficacité et précision.

7. Connaissance des sources administratives

76. Lorsqu'un pays souhaite passer d'un mode de recensement traditionnel à un mode de recensement mixte ou fondé sur des registres, il importe, avant toute chose, d'étudier en profondeur les données figurant dans les sources administratives. Bien que la constitution de connaissances puisse être effectuée par étapes bien avant la planification du recensement, l'effort à engager pour garantir la réussite de ce processus ne doit pas être sous-estimé. Un grand nombre d'enseignements peuvent être tirés des échecs et des réussites des pays menant des recensements mixtes ou fondés sur des registres, mais la situation nationale doit toujours être prise en compte. Il n'est jamais préconisé qu'un institut national de statistique s'en tienne à adopter la méthode d'un autre pays lorsqu'il organise un recensement mixte ou fondé sur des registres. En revanche, les enseignements à retirer de l'expérience des autres peuvent permettre de réduire drastiquement les délais nécessaires à la transition d'un mode à un autre.

8. Transparence

77. Lorsqu'une transition vers une méthode différente de recensement est prévue, il est judicieux de faire preuve de transparence et d'informer autant que possible les parties prenantes concernant les plans dressés et les essais menés. Comme cela a été mentionné à la section IV.B.3 ci-dessus, il importe tout particulièrement d'informer les utilisateurs de toute décision visant à passer à un mode de recensement fondé sur des registres, étant donné qu'un changement d'une telle importance est susceptible d'avoir une incidence sur la teneur des résultats et leur disponibilité. La transparence et l'ouverture facilitent la conduite d'évaluations extérieures et la communication d'informations en retour concernant les nouveaux processus.

C. Difficultés susceptibles de survenir

78. Malgré les avantages notés à la section IV.A ci-dessus, la conduite d'un recensement fondé sur des registres ou mixte présente un certain nombre d'inconvénients et de risques, qui sont décrits ci-après.

1. Dépendance à l'égard des autorités publiques

79. Le passage à un recensement fondé sur des registres ou mixte rend les instituts nationaux de statistique lourdement tributaires des autorités publiques qui détiennent les registres administratifs utilisés. Ils doivent comprendre que, pour les autorités, la production de statistiques n'est pas une activité de base, donc ils n'y accorderaient normalement pas un rang prioritaire. Pour l'institut national de statistique, toute défaillance ou lacune dans les registres administratifs aura une incidence sur la qualité des statistiques officielles qui en seront dérivées, une incidence qu'il faudra assumer.

2. Divergences en matière de notions et de définitions

80. Les notions relatives aux variables démographiques et les définitions correspondantes, qui sont utilisées pour les registres et pour d'autres sources de données administratives, divergent souvent de celles qui s'appliquent généralement aux recensements traditionnels. Les instituts nationaux de statistique devraient être conscients que de telles différences peuvent exister et déterminer si celles-ci sont acceptables avant d'effectuer le passage d'une approche traditionnelle à un recensement fondé sur des registres ou mixte. Ce qui peut, dans un pays, être considéré comme un écart acceptable en termes de compromis entre la continuité et la cohérence des statistiques produites, d'une part, et la réduction des coûts opérationnels, d'autre part, peut ailleurs être considéré comme inacceptable pour les utilisateurs. Les instituts nationaux de statistique devraient soigneusement peser ce compromis avant de décider s'ils sont prêts à payer ce prix pour s'acheminer vers un recensement fondé sur des registres ou un recensement mixte sans dénombrement complet sur le terrain pour certaines variables. Il arrive en effet qu'il soit possible d'obtenir une approximation assez exacte des définitions et notions initiales en procédant par dérivation à partir de différentes sources ou en éditant des informations provenant de sources de recensement nouvellement acquises. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas et l'institut national de statistique devrait ensuite peser le pour et le contre entre le degré d'acceptabilité des divergences et le coût du dénombrement complet sur le terrain pour des variables choisies.

3. Degré d'actualité des registres administratifs

81. Les autorités chargées de tenir les registres administratifs ne détiennent pas les données à des fins statistiques et, de ce fait, elles ont d'autres priorités qui pourraient entraîner des retards dans la fourniture des données et métadonnées administratives pertinentes à l'institut national de statistique. Cela peut entraîner des problèmes pour ce dernier en ce qui concerne l'actualité de ses statistiques fondées sur des registres, en particulier en cas de fort écart dans l'actualité des données provenant de sources différentes.

4. Coexistence de différentes périodes de référence

82. Un problème particulier auquel risquent de se heurter les instituts nationaux de statistique au cours du passage à un recensement fondé sur des registres ou mixte est que les différentes sources de données administratives ont souvent des dates de référence différentes. Parfois, une source donne la possibilité de distinguer clairement entre les dates de référence et les dates des événements, mais cette bonne pratique n'est pas toujours suivie. Si ces problèmes ne peuvent être suffisamment résolus, le risque est que toutes les sources ne soient pas harmonisées à la même date de référence. Se pose alors la question de savoir quelle est une différence acceptable s'agissant des dates de référence, mais la réponse dépend de la variable considérée. Certaines d'entre elles sont relativement stables dans le temps, ce qui fait qu'un léger écart de dates de référence ne posera généralement pas de problème. De grands écarts de dates de référence sont toujours indésirables. Enfin, il faut comprendre que, dans le cas des questionnaires de recensement également, il se peut

que, dans la pratique, toutes les informations ne renvoient pas à la seule date de référence du recensement. Surtout dans les cas où les informations relatives au recensement sont données après la date de référence, des effets de mémoire peuvent intervenir et les recensés ne donnent pas toujours les réponses correspondant à la date de référence du recensement.

5. Problèmes liés au respect de la vie privée et à la sécurité

83. L'utilisation de données administratives à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues soulève inévitablement des problèmes de confidentialité et de sécurité, surtout lorsque l'on regroupe des données personnelles provenant de différentes sources. Dans certains pays, le cadre juridique a été spécifiquement adapté pour permettre cette possibilité, ce qui donne à penser qu'il y a de la part du grand public une approbation au moins tacite de l'utilisation des données administratives dans les statistiques officielles. Pour d'autres pays un tel consensus n'a pas encore été atteint.

6. Difficultés relatives à l'identification des sous-populations

84. En matière de recensement, il est important de garantir l'universalité. Toutefois, dans un recensement fondé sur des registres, l'éventail et le détail des produits sera limité aux variables qui peuvent être déduites des sources existantes. Il se peut qu'elles ne se rapportent pas toutes à l'ensemble de la population. En outre, même dans les pays qui ont recours à des enquêtes par sondage afin de recueillir des données sur les informations non disponibles dans les sources administratives, il est parfois difficile, voire impossible, de produire des résultats exacts pour des zones de petite taille ou pour certains sous-groupes de la population en raison de la taille de l'échantillon.

7. Difficultés relatives au maintien à jour des connaissances et de l'infrastructure informatique

85. Dans les pays où de longs intervalles séparent les recensements, il peut s'avérer difficile de retenir au sein de l'institut national de statistique les fonctionnaires possédant l'expérience et les compétences nécessaires pour que les connaissances et l'infrastructure informatique restent à jour au cours de la période intercensitaire. Cette difficulté est toutefois limitée au minimum lorsque l'on introduit des mises à jour annuelles des données de recensement.

8. Moindre intérêt pour le recensement

86. Dans les pays où les recensements sont menés à l'aide de questionnaires, leurs résultats intéressent non seulement les utilisateurs mais aussi le grand public. En revanche, dans les pays où le recensement est fondé sur des registres et où la population ne remplit donc plus de formulaires de recensement, on constate souvent une baisse de l'intérêt du public pour les résultats du recensement. Bien des citoyens ne savent même pas qu'un recensement a eu lieu et, en conséquence, l'intérêt du pays pour ces travaux s'en trouve considérablement réduit. Les utilisateurs s'intéresseront encore aux produits statistiques, même si l'expérience des pays où le recensement est fondé sur des registres donne à penser que leur intérêt pour le choix des sources d'origine et la méthode utilisée pour produire les données de recensement diminuera au fil du temps. Cela tient également au fait que dans ces pays d'autres produits sont souvent disponibles bien plus vite que ne le sont les résultats du recensement.

V. Chapitres disponibles dans la version intégrale du projet de directives

87. Les chapitres suivants sont disponibles uniquement dans la version anglaise complète du présent document : le chapitre V présente un cadre commun qui décrit la manière dont sont effectués ces recensements non traditionnels ; les chapitres VI à IX précisent les procédés et les méthodes associés à chaque aspect du cadre et le rôle que joue l'assurance de la qualité à chaque étape ; le chapitre X et les annexes A à I présentent des études de cas provenant d'un certain nombre de pays qui sont passés ou prévoient de passer d'un dénombrement complet traditionnel à un recensement fondé sur des registres ou mixte.

Annexe

Glossaire

Accessibilité : Critère de qualité des données relatif aux conditions dans lesquelles et aux modalités selon lesquelles les utilisateurs peuvent obtenir, utiliser et interpréter les données.

Adresse numérique : Code permettant d'accéder à l'adresse.

Anonymisation : Processus de protection de la confidentialité des données personnelles par élimination de tous les identifiants uniques des dossiers.

Cohérence : Critère de qualité des données relatif à la mesure dans laquelle les données de recensement peuvent être associées de différentes manières et à diverses fins avec des informations statistiques provenant d'autres sources.

Comparabilité : Critère de qualité des données relatif à la mesure dans laquelle les statistiques sont comparables entre différentes régions et sur différentes périodes.

Degré d'actualité : Critère de qualité des données relatif au délai écoulé entre la disponibilité des informations et l'événement ou le phénomène qu'elles décrivent.

Données administratives : Banques de données qui contiennent des informations réunies principalement à des fins administratives (et non à des fins de recherche ou pour les besoins de la statistique). Les données de ce type sont recueillies par les ministères et d'autres organismes à des fins d'inscription de bénéficiaires, de réalisation d'opérations et de conservation des informations, généralement dans le cadre de la prestation d'un service.

Estimation à double système : Méthode statistique fondée sur une technique de capture-recapture, servant à estimer la taille d'une population.

Exactitude : Critère de qualité des données relatif à la proximité des estimations aux « véritables » valeurs inconnues.

Hypercube : Tabulation de statistiques englobant de nombreuses dimensions, généralement quatre ou plus.

Identifiant (ou clef) unique : Élément d'identification alphanumérique unique qui permet de rattacher une caractéristique ou variable à une entité particulière (personne, ménage ou logement) dans toute une gamme de différents registres ou de sources de données administratives.

Métadonnées : Informations sur le contenu, la structure, la qualité et d'autres caractéristiques pertinentes d'un registre.

Méthode déterministe : Méthode ne comprenant pas de composante aléatoire, qui par conséquent aboutit toujours au même résultat.

Méthode probabiliste : Méthode comprenant une composante aléatoire, qui par conséquent n'aboutit pas toujours au même résultat.

Microdonnées : Dans les présentes directives, informations consignées dans un registre, relatives à une seule entité ou à plusieurs.

Pertinence : Critère de qualité des données relatif à la mesure dans laquelle les statistiques répondent aux besoins des utilisateurs actuels et potentiels.

Ponctualité : Critère de qualité des données relatif à l'écart entre la date de la publication des résultats et l'échéance visée (date à laquelle les données auraient dû être fournies).

Qualité du processus : Qualité d'un processus statistique, telle qu'évaluée en fonction des méthodes utilisées, du rapport coût-efficacité et de la charge de travail supportée par les répondants.

Recensement de facto : Recensement fondé sur un décompte des personnes au lieu de présence à la date de référence.

Recensement *de jure* : Recensement fondé sur un décompte des personnes à leur lieu de résidence habituelle à la date de référence.

Recensement fondé sur des registres : Recensement dans lequel les données relatives au nombre d'habitants et aux caractéristiques de la population sont tirées de sources administratives dont les données sont détenues à des fins non statistiques. Aucune information n'est recueillie directement auprès d'individus ou de ménages.

Recensement mixte : Recensement dans lequel certaines informations sur le nombre d'habitants et les caractéristiques de la population sont tirées de sources administratives dont les données sont détenues à des fins non statistiques, mais où d'autres informations, qui ne sont pas disponibles à partir de telles sources, sont recueillies directement auprès des individus et des ménages au moyen d'un dénombrement total ou partiel sur le terrain, ou à partir d'autres enquêtes par sondage.

Recensement traditionnel : Recensement fondé sur le comptage direct de tous les individus et la collecte d'informations sur leurs caractéristiques au moyen de questionnaires, remplis soit par les intéressés soit par des agents dans le cadre d'entretiens, sur papier ou sous forme électronique.

Registre : Compilation systématique de données de niveau unitaire, organisées de manière à rendre les mises à jour possibles. La mise à jour est le traitement d'informations identifiables dans le but d'établir le registre, de l'actualiser, de le corriger ou de l'étendre, c'est-à-dire d'assurer le suivi de tout changement qui survient dans les données qui décrivent les unités et leurs attributs.

Registre d'activité : Registre qui comprend des informations sur les différentes activités des résidents qui témoignent de leur présence dans le pays ou la zone. Il peut par exemple s'agir d'informations sur l'emploi ou sur tout autre statut économique, sur l'obtention de prestations ou d'une pension, ou sur le statut d'étudiant.

Registre de la population : Registre des habitants du pays.

Registre statistique : Registre créé à des fins statistiques. Ils sont généralement créés par transformation des données de registres ou d'autres sources de données administratives.

Synchronisation : Transmission vers un serveur central des données enregistrées sur le terrain au moyen d'appareils portables.

Unités administratives locales : Classification des zones administratives locales employée par Eurostat. Les niveaux 1 et 2 correspondent aux niveaux 4 et 5 de l'ancienne nomenclature NUTS.

XML (langage de balisage extensible) : Langage informatique qui définit un ensemble de règles pour le codage des documents sous une forme lisible à la fois par les personnes et par les machines.
