



Commission économique pour l'Europe**Conférence des statisticiens européens****Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations****Vingt-cinquième réunion**

Genève, 20-22 septembre 2023

Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

Révision des recommandations de la Conférence**des statisticiens européens pour les recensements****de la population et des logements pour le cycle de 2030 :****préparation et planification des interventions en cas d'urgence****Rapport d'activité préliminaire de l'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence dans le cadre de recensements créée par la Conférence des statisticiens européens****Note de l'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence de la Conférence des statisticiens européens****Résumé*

L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence, composée de représentants du Canada (chef de file de l'Équipe spéciale), du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne, du Portugal, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, a bien progressé dans l'élaboration d'éléments à inclure dans les recommandations pour les recensements de la population et des logements pour le cycle de 2030. De nombreuses données d'expérience des pays en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence ont été échangées au sein de l'Équipe spéciale, qui acquiert ainsi l'expertise nécessaire pour élaborer un nouveau chapitre dans les recommandations pour 2030.

* Note établie par Geoff Bowlby.

Note : Les appellations employées dans le présent document ne reflètent aucune prise de position du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies quant au statut juridique de pays, territoires, villes ou zones quelconques, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



I. Introduction

1. L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence, composée de représentants du Canada (chef de file de l'Équipe spéciale), du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne, du Portugal, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies, a bien progressé dans l'élaboration d'éléments à inclure dans les recommandations pour les recensements de la population et des logements pour le cycle de 2030. De nombreuses données d'expérience des pays en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence ont été échangées au sein de l'Équipe spéciale, qui acquiert ainsi l'expertise nécessaire pour élaborer un nouveau chapitre dans les recommandations pour 2030.

A. Définition de la portée des travaux et élaboration d'un cadre pour la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence

2. Les travaux de l'Équipe spéciale sont fondés sur la nécessité de fournir des orientations pour l'élaboration de plans d'urgence et de secours, destinées à être utilisées lors de la planification et de la réalisation des recensements, qu'ils soient traditionnels, effectués sur la base de registres ou mixtes. La nécessité de telles orientations est devenue évidente récemment, à la suite de la pandémie mondiale de maladie à coronavirus (COVID-19) et d'autres catastrophes, ainsi que de phénomènes tels que les cyberattaques.

3. Les recommandations de 2020 contiennent très peu d'éléments concernant la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence. Les rares références figurant dans les recommandations actuelles portent sur la nécessité de prévoir les aléas susceptibles de survenir du fait de retards non prévus dans le processus législatif (par. 243) ; les coûts supplémentaires et augmentations inattendus des dépenses planifiées (par. 328) ; la nécessité de mécanismes d'assurance qualité et de correction intégrés dans tous les processus dès le stade de la conception (annexe III, par. 14).

4. En conséquence, l'Équipe spéciale élaborera des conseils et des orientations à l'intention des pays. Dans un premier temps, les membres de l'Équipe spéciale ont approuvé le cadre ci-après, afin de structurer leurs travaux et, potentiellement, de l'utiliser pour élaborer les recommandations pour 2030 :

- a) Collecte efficace d'informations sur les risques inhérents à la réalisation d'un recensement et les mesures éventuelles d'atténuation de ces risques (Registre des risques) ;
- b) Gestion des urgences, gouvernance et prise de décisions appropriées (Plan de gestion des urgences) ;
- c) Organisation de travaux pratiques tels que des exercices de simulation pour préparer le personnel à réagir en cas de crise au cours d'un recensement (Mise en situation du personnel) ;
- d) Méthodes permettant de modifier efficacement et rapidement la planification du recensement (Flexibilité et gestion allégée) ;
- e) Élaboration de plusieurs plans de secours pouvant servir en cas d'échec du plan principal (« Assurance » dans la planification du recensement) ;
- f) Autres sujets, en fonction des besoins.

B. Expérience des pays en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence dans le cadre des recensements

5. Les membres de l'Équipe spéciale ont fait part de leur expérience récente en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence lors d'une série de « séances éclair » hebdomadaires, organisées en ligne au début de 2023. L'objectif de ces séances était d'acquérir l'expertise nécessaire à l'élaboration d'un questionnaire international efficace et de recommandations sur le sujet.

6. Le Canada a lancé les travaux avec un exposé sur son programme de gestion des risques et de planification des interventions d'urgence dans le cadre du recensement. Au Canada, avant les opérations sur le terrain de 2021, les risques avaient été répertoriés et inscrits dans un registre des risques, qui a dû être adapté au début de 2020, la pandémie de COVID-19 constituant un nouveau risque à intégrer au programme. Lorsque la pandémie a frappé, le Canada a eu environ huit à dix mois pour adapter son programme de recensement, ce qui a nécessité la mise en place d'un flux de travail rapide, contrôlé au moyen d'une technique de gestion allégée de type « Kanban ». Dans les semaines précédant les opérations sur le terrain, un audit interne a été demandé par le responsable du recensement, afin de répertorier toutes les possibilités de renforcement des plans d'atténuation des risques et des plans de secours. De même, avant le début des opérations, des guides de gestion des risques ont été élaborés et présentés au personnel, afin de le préparer à tout imprévu qu'il pourrait avoir à gérer lors des opérations sur le terrain.

7. Le Canada disposait également d'un plan de gestion des risques et des problèmes pouvant survenir lors des opérations sur le terrain. Les systèmes informatiques de gestion ont été renforcés avant les opérations et utilisés quotidiennement tout au long de celles-ci. Bien qu'un « centre opérationnel » physique ait été mis en place, il n'a pas été utilisé en raison des taux élevés de contamination par la COVID-19 au début des opérations sur le terrain et du fait que la campagne de vaccination n'était pas terminée à ce moment-là. Les décisions nécessaires pour régler les problèmes ont donc été prises virtuellement. Lorsque des problèmes sont survenus, la procédure de gestion des situations d'urgence, planifiée et rodée en amont, a été activée. Chaque situation était évaluée et classée en fonction des risques et des répercussions et des informations étaient communiquées en direct par le biais de messages écrits ou de réunions virtuelles si nécessaire, afin de décider de toutes les actions à entreprendre pour gérer le problème.

8. Le Canada a également indiqué qu'un « plan de contingence statistique » avait été élaboré pour permettre l'utilisation de données administratives au cas où la pandémie de COVID-19 ou d'autres situations d'urgence empêcheraient le dénombrement traditionnel de se dérouler comme prévu dans quelque région du pays que ce soit. Ce plan de secours aurait pu être appliqué pour des millions de logements au Canada, mais il n'a pas été nécessaire d'y recourir, grâce au taux élevé de réponses obtenues par le biais de l'autodéclaration en ligne et des méthodes sûres de suivi des non-réponses. Environ 0,1 % des logements privés occupés ont été recensés à l'aide de données administratives dans le cadre du plan de contingence. De même que les intenses feux de forêt qui ont touché l'ouest du pays, la pandémie de COVID-19 a empêché le personnel d'accéder à certaines régions du pays.

9. À la séance suivante, la Nouvelle-Zélande a décrit son approche de la gestion des risques et de la planification des interventions d'urgence pour son recensement de 2023. En Nouvelle-Zélande, les risques sont consignés dans un outil de gestion de projet hébergé dans le cloud. Pendant la période précédant le recensement, les risques sont examinés lors de réunions hebdomadaires avec les responsables du recensement et font l'objet de rapports réguliers à des niveaux plus élevés. L'accent est mis sur la gestion des risques les plus importants parmi ceux répertoriés et consignés dans le registre. Des « cartes thermiques » sont utilisées pour évaluer la probabilité et les répercussions des risques, ainsi que les risques résiduels.

10. En Nouvelle-Zélande, les principaux risques répertoriés avant les opérations sur le terrain étaient le faible taux de recrutement, le faible taux de réponse, les problèmes liés à la pandémie de COVID-19, la désinformation et la mésinformation et les atteintes à la cybersécurité. Pour chacun de ces risques, plusieurs options avaient été formulées en amont, afin de faciliter les adaptations qui pourraient s'avérer nécessaires si ces risques se concrétisaient. Outre les mesures d'atténuation, la Nouvelle-Zélande disposait de procédures prédéfinies sur lesquelles on pouvait s'appuyer pour décider de modifier le plan initial. Avant les opérations sur le terrain, la Nouvelle-Zélande assure la « préparation aux interventions en cas d'urgence », à savoir des exercices destinés à mettre en pratique la gestion des situations d'urgence aux points critiques. Des scénarios ont été élaborés pour simuler les problèmes susceptibles de survenir au cours des opérations, tels qu'un problème de cybersécurité.

11. La Nouvelle-Zélande dispose d'un plan de gestion des situations d'urgence dans le cadre des opérations sur le terrain. Statistics New Zealand utilise un système de gestion des situations d'urgence coordonné à l'échelle des pouvoirs publics en tant que cadre de gestion des situations d'urgence ou des grands événements planifiés présentant des risques importants. Le système coordonné de gestion des situations d'urgence permet de gérer les activités opérationnelles à partir d'un centre principal et d'un centre virtuel disponible en cas d'urgence. À l'instar de celle de l'Australian Bureau of Statistics, la procédure de gestion des problèmes de la Nouvelle-Zélande comporte quatre étapes : notifier, évaluer, décider et agir. En fonction de la gravité évaluée (sur une échelle de 1 à 3), différents niveaux d'actions sont mis en œuvre pour gérer la situation. La Nouvelle-Zélande dispose également d'une structure de gouvernance bien définie pour la prise de décisions et la communication interne, avec des calendriers de présentation de rapports préétablis.

12. Le Portugal a ensuite fait part de son expérience en matière de gestion de la pandémie de COVID-19. Dans ce pays, la pandémie a eu des répercussions importantes sur les préparatifs du recensement de 2021. L'essai pilote prévu pour avril 2020 a dû être suspendu pour des raisons de santé publique. Statistics Portugal a étudié la possibilité de modifier le calendrier du recensement de 2021 et, après une analyse rigoureuse de la viabilité, a élaboré un plan de secours pour garantir la qualité du recensement et atténuer les risques pour la santé des employés chargés du recensement afin que ceux-ci se sentent en confiance pour procéder au dénombrement de la population.

13. Le plan portugais d'atténuation des risques liés à la pandémie de COVID-19 prévoyait l'élaboration d'un protocole de santé publique (équipement de protection individuelle, formation par visioconférence, manipulation du matériel, application des mesures de distanciation physique, etc.), le renforcement de l'option de réponse par Internet, la mise en place d'enquêtes par entretien téléphonique assisté par ordinateur, l'adaptation du programme de communication (axé sur le mode sécurisé de réponse par Internet, etc.) ainsi que l'ajout des données administratives pour appuyer le travail de recensement sur le terrain. Quelques modifications ont été apportées en matière de traitement des données administratives : amélioration de la qualité des listes d'adresses et des états d'occupation, renforcement du système de validation des données, analyse de cohérence et imputation des non-réponses. Grâce à toutes ces adaptations, le Portugal a pu mener à bien son recensement en 2021, avec 87,5 % de réponses provenant de l'autodénombrement en ligne et 99,3 % de réponses numériques.

14. Le Mexique a également décrit à l'Équipe spéciale les incidences de la pandémie de COVID-19 sur son recensement de 2020, ainsi que le dispositif de gestion des risques en place dans le pays. L'Institut national de statistique et de géographie (INEGI) utilise une approche documentée et intitulée « Méthodologie de gestion des risques de l'INEGI », qui est basée sur la norme ISO 31000 (Management du risque) et qui permet de répertorier, d'analyser, d'évaluer et de gérer les risques qui pourraient entraver la réalisation des buts et objectifs de l'Institut.

15. Au Mexique, le processus de gestion des risques permet d'évaluer les risques et de définir des mesures pour les gérer, et aborde également la question sous l'angle de la communication et de la consultation, tout en tenant compte du contexte pour chaque risque. Le processus d'identification des risques aboutit à la création d'un registre des risques. Ce registre accorde une attention particulière aux risques liés à l'exécution d'un programme, à la qualité des informations, à la sûreté des informations produites, aux ressources humaines et financières, ainsi qu'aux comportements des agents de la fonction publique (par exemple, les risques de fraude et de corruption). Les répercussions de chaque risque sont également classées : elles peuvent, par exemple, être placées dans la catégorie « répercussions économiques » si la situation est susceptible de nécessiter des ressources financières supplémentaires.

16. L'approche mexicaine de la gestion des risques prend en compte les risques connus et met au point des « contrôles » permettant de « prévenir » les risques ou les problèmes ou d'y « remédier ». Les risques sont également classés en fonction de la probabilité de survenue et des répercussions qu'ils auraient s'ils se concrétisaient, selon les niveaux de risque « faible », « modéré », « élevé » ou « extrême ». Une fois le risque évalué, la manière dont il sera géré est déterminée. Les niveaux de risque plus acceptables sont gérés différemment des risques élevés.

17. Le Mexique a fait remarquer à l'Équipe spéciale que l'intégration de nouvelles technologies dans le recensement de 2020 avait « sans aucun doute » été un facteur clef de la réussite de ce recensement. Un autre enseignement à retenir était l'importance d'une communication adéquate entre l'institut de statistique, le peuple mexicain et les autorités du pays.

C. Élaboration d'un questionnaire pour recueillir davantage d'informations sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence

18. Dans un premier temps, l'élaboration du questionnaire a été répartie entre les membres de l'Équipe spéciale, sur la base du cadre défini au paragraphe 4 ci-dessus. Une fois que les différentes sections avaient été réunies et après l'examen des exposés sur les expériences nationales, l'Équipe spéciale s'est réunie pour des échanges d'observations et d'avis. La version définitive des éléments destinés au questionnaire a été soumise à la CEE vers la fin du mois d'avril.

19. Les questions relatives à la préparation et à la planification des interventions en cas d'urgence sont divisées en deux catégories : 1) une série de questions sur la gestion des risques ; 2) une série de questions sur la gestion des crises. Les éléments initialement proposés au Groupe directeur sur les recensements de la population et des habitations de la Conférence des statisticiens européens en vue d'être inclus dans le questionnaire comprenaient environ 40 questions, destinées à recueillir des informations qui seront utiles à l'élaboration des recommandations. Afin de déterminer les domaines dans lesquels les pays ont le plus besoin d'orientations, les questions portent sur les politiques, les procédures, la documentation, l'expertise et d'autres aspects de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence dans les pays membres. Les réponses à ces questions permettront de déterminer à quels aspects de la préparation et de la planification les pays de la CEE consacrent leurs ressources et auxquels ils n'en consacrent pas. Les questions sont conçues pour couvrir le cadre indiqué au paragraphe 4, bien que certains aspects puissent être davantage couverts que d'autres.

20. Un certain nombre des questions posées par l'Équipe spéciale sont des questions ouvertes qui donnent l'occasion aux pays membres de la CEE de décrire leurs capacités en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence et les orientations qu'ils souhaiteraient voir figurer dans les recommandations. Les questions ouvertes portent sur la description des techniques de gestion, les problèmes rencontrés, les points forts du pays et les aspects à améliorer. Bien qu'aucune donnée quantifiable ne puisse être produite à partir de ces questions ouvertes, les informations recueillies seront précieuses et permettront à l'Équipe spéciale d'être mieux à même d'élaborer des recommandations solides pour le cycle de 2030.

II. Conclusion

21. L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence a passé les six derniers mois à bien se préparer à l'élaboration de recommandations pour le cycle de 2030. Bien que l'Équipe spéciale ait beaucoup appris au cours de cette phase de travail, elle a besoin de contributions recueillies par le biais du questionnaire et lors des débats de la Semaine du recensement pour élaborer des orientations solides.

22. Entre-temps, la Division de statistique de l'ONU a entamé la révision de ses orientations mondiales figurant dans les Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements pour le cycle de 2030 et a créé un groupe d'experts à cette fin. Il est nécessaire de veiller à la cohérence entre les orientations mondiales en matière de préparation et planification des interventions en cas d'urgence et les orientations arrêtées pour la région de la CEE. Certains membres de l'Équipe spéciale participent aux travaux de la Division de statistique sur les recommandations mondiales, de sorte que les enseignements tirés pour un des documents peuvent être appliqués à l'autre, afin de garantir l'efficacité de l'élaboration des orientations de la CEE et des orientations mondiales.