

POPULATION & SOCIÉTÉS

Comment la population est-elle recensée dans les pays européens en 2010 ?

Paolo Valente *

Le recensement de la population est une nécessité pour connaître les besoins en écoles, transports, hôpitaux, etc. dans chaque commune. Mais son organisation est chaque fois coûteuse, et de plus en plus de gens sont réticents à y répondre. Les pays développés ont dû innover pour mettre au point de nouvelles méthodes, moins coûteuses et tirant partie des données déjà existantes, d'enquêtes ou de registres. Paolo Valente nous explique les méthodes qui seront utilisées par les pays européens pour le recensement de leur population au début de la décennie 2010.

Le recensement de la population est l'opération statistique permettant de dénombrer les habitants d'un pays et d'en dresser le profil démographique, économique et social. Les Nations unies recommandent que chaque pays en effectue au moins un tous les dix ans. C'est un instrument essentiel pour la gestion des collectivités locales (éducation, santé, transports, etc.). Il gagne encore en intérêt lorsqu'il est associé à d'autres sources comme les recensements de l'habitat ou de l'agriculture, ou à des enquêtes.

Traditionnellement, le recensement dénombre la population sur le terrain et recueille des informations sur chaque personne grâce à un formulaire. Toutefois, les organismes chargés de conduire les recensements de population sont soumis dans plusieurs pays à des pressions croissantes qui les conduisent à repenser la manière dont ces opérations sont menées, pour différentes raisons : le souhait d'utiliser autant que possible des informations disponibles par ailleurs, la moindre disposition du public à participer, les changements de la demande des utilisateurs et la nécessité de maîtriser voire de réduire les coûts.

La solution consiste souvent à abandonner les formes classiques de collecte des données (voir encadré 1) et à mettre en place des procédures alternatives. Celles-ci recourent de plus en plus fréquemment à des registres

(voir encadré 2) ou à des enquêtes déjà réalisées, ou s'appuient sur l'application de techniques de sondage. Dans la vague des recensements de 2010-2011, presque la moitié des pays européens préféreront aux méthodes classiques des procédures innovantes s'appuyant la plupart du temps sur des registres de population, exclusivement ou en combinaison avec d'autres sources.

◆ Les alternatives au recensement classique

• Formulaires longs et courts

Un formulaire long est rempli par un échantillon de la population pour des informations détaillées sur les individus et les ménages. Un formulaire court est distribué à la majorité voire l'ensemble de la population pour son dénombrement et le recueil de caractéristiques de base (lieu de résidence habituelle, sexe, âge et relations de parenté ou de co-résidence à l'intérieur du ménage). Cette méthode est mise en œuvre par exemple au Canada (et aux États-Unis jusqu'au recensement de 2000). Avec cette solution, les champs couverts peuvent être notablement élargis sans que la charge moyenne des répondants soit trop alourdie ni le coût. La collecte peut cependant être compliquée et la précision de l'information insuffisante à des niveaux géographiques fins.

• Recensement par registres

Des pays d'Europe du Nord disposant de registres de population (voir encadré 2), comme le Danemark ou la Finlande, ont développé depuis plusieurs années le

* Commission économique des Nations unies pour l'Europe (Genève). Les points de vue exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas forcément ceux des Nations unies.

Traduit de l'anglais par Patrick Festy

recours aux registres administratifs permettant de recenser la population sans aller sur le terrain. La population n'est pas sollicitée et le coût est modéré une fois les registres mis en place. Les données étant disponibles en permanence, un recensement peut être conduit chaque année. Les caractéristiques de la population sont celles prévues par les registres et aucune autre, ce qui peut conduire les instituts de statistique à coupler individu par individu des informations contenues dans plusieurs registres pour en élargir la portée. Ceci requiert une bonne coopération entre administrations et un contrôle

législatif strict. Plus généralement, l'établissement et la mise à jour continue d'un système statistique fondé sur des registres administratifs nécessitent à la fois des moyens importants afin qu'ils soient de bonne qualité et un consensus social sur l'usage des registres.

• Combinaison registres-dénombrement complet

Certaines caractéristiques des individus ou des ménages peuvent être intéressantes à connaître, mais ne pas être documentées par les registres. D'où la combinaison des informations disponibles dans les

Encadré 1

Le recensement classique: pratiques et problèmes

Dans sa forme classique, le recensement dénombre la population sur le terrain et recueille des informations sur chaque personne grâce à un formulaire. L'opération est généralement conduite dans l'ensemble d'un pays au cours d'une période de quelques jours ou quelques semaines. Dans de nombreux pays d'Europe occidentale, les agents recenseurs déposent les formulaires et les reprennent une fois remplis par les personnes recensées ; à l'Est, c'est plus souvent l'agent recenseur qui remplit les documents. De plus en plus, la poste est utilisée pour l'envoi et/ou le retour des questionnaires de recensement, et même internet très récemment : en 2011, 13 pays européens offriront la possibilité de remplir le questionnaire par internet.

Le concept est simple, mais il recèle des lourdeurs et des risques dans deux domaines essentiels, l'organisation de l'opération et son acceptation par la population. Entreprise massive, le recensement entraîne des coûts d'autant plus sensibles qu'ils sont très concentrés dans le temps. Le coût le plus important est celui du travail sur le terrain, qui nécessite le recrutement d'un grand nombre de personnel temporaire ; il représente 50 % à 60 % du coût total, le reste étant absorbé par la planification, la préparation, la logistique, l'impression des formulaires, l'équipement et l'exploitation des données. La dépense culmine autour de la date de l'enquête de terrain, mais est faible à mi-chemin entre deux recensements. Corollaire de la périodicité de l'opération, il est difficile pour les instituts de statistique de maintenir les personnels permanents dans des fonctions qui permettent de tirer parti de leur expérience d'un recensement à l'autre, et le recrutement et la formation d'un abondant personnel temporaire sont difficiles à gérer.

Complexe, l'opération nécessite une bonne coordination avec diverses autres administrations, tant au niveau local que national, mais elle nécessite surtout une bonne coopération du public.

Il est essentiel pour la qualité des résultats que la population accepte massivement de répondre et des pays ont rencontré des difficultés croissantes dans ce domaine depuis quelque temps. Les agents recenseurs peuvent avoir de plus en plus de mal à accéder aux logements de personnes âgées vivant seules, ou à certains quartiers de grandes villes à la sécurité mal assurée ; la mobilité et la multi-résidence peuvent aussi compliquer le recueil d'informations. En outre, les gens peuvent rechigner à fournir des renseignements déjà consignés ailleurs, en particulier dans des registres administratifs. D'ailleurs certains pays ont édicté des législations qui limitent cette demande redondante.

À ces difficultés il faut opposer un besoin croissant d'informations récentes, détaillées et de bonne qualité. La complexité et la lourdeur de l'exploitation des données du recensement font que les résultats peuvent manquer de pertinence et de fraîcheur au moment où ils sont publiés. Comme l'opération n'est souvent reconduite que tous les dix ans, il peut naître un besoin non satisfait de données à jour. Enfin la rapidité des changements dans certains domaines exigerait une adaptation souvent profonde des informations collectées par le recensement, qui n'est pas toujours possible avec un instrument pesant et dont la continuité à travers le temps est aussi une qualité espérée.

D'où la recherche d'alternatives au recensement classique depuis déjà plusieurs décennies dans certains pays industriels d'Europe et d'Amérique du Nord : emploi combiné d'un formulaire court et d'un formulaire long au Canada et aux États-Unis à partir des années 1970, recours aux registres de population (voir encadré 2) dans les pays scandinaves à la suite du Danemark en 1981, mise au point d'autres formules alternatives aux modalités classiques combinant éventuellement collecte de terrain, utilisation de registres administratifs et enquêtes sur échantillons.

Encadré 2

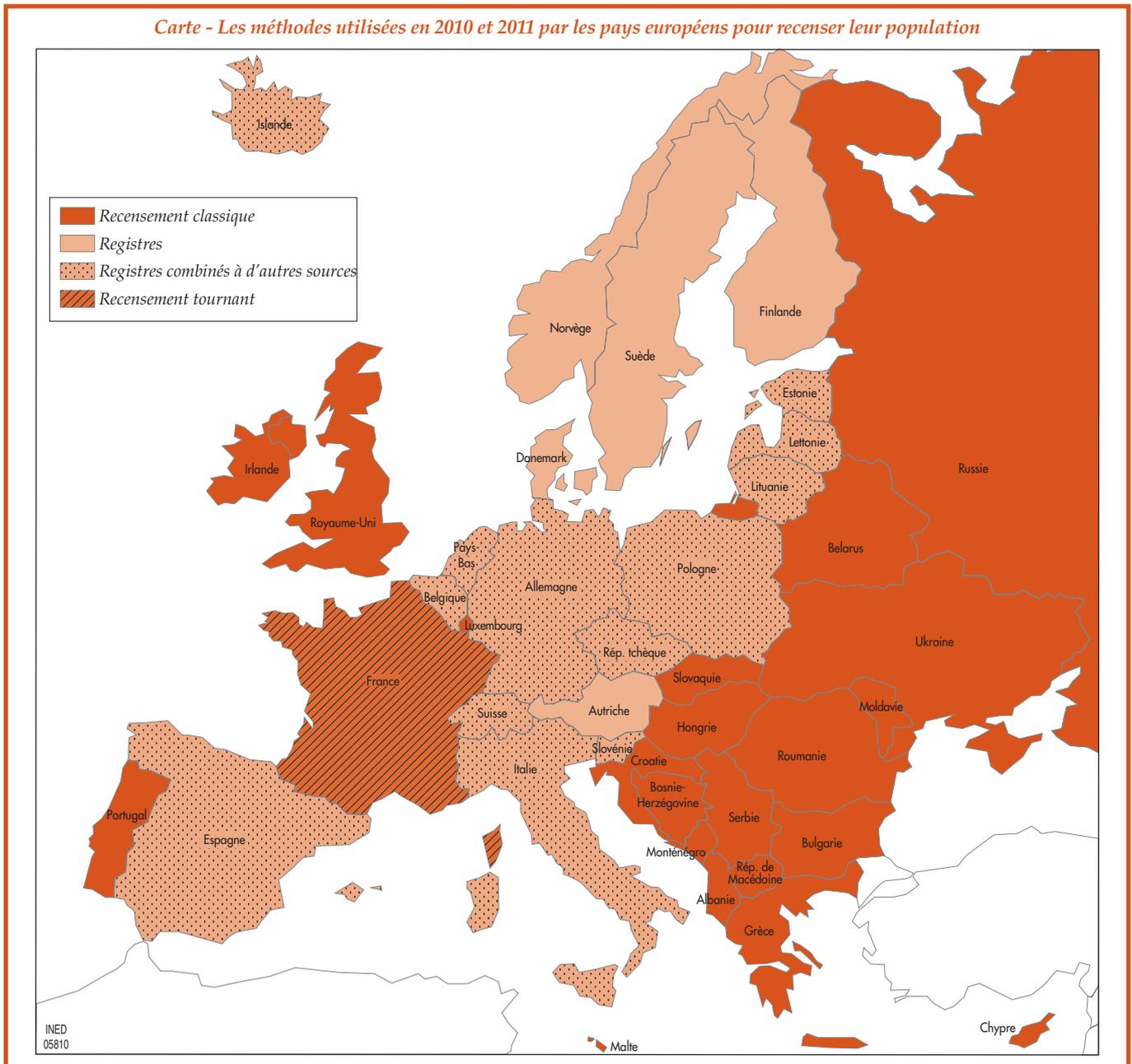
Les registres de population

Des registres municipaux de population ont été institués dès le XVIII^e ou le XIX^e siècle dans plusieurs pays européens (en 1749 en Suède, 1847 en Belgique, 1850 aux Pays-Bas). En 2010, il en existe dans 20 des 27 pays de l'Union européenne. Ces registres contiennent des informations sur chaque individu résident de la commune : le plus souvent, ses nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, adresse, situation matrimoniale, nationalité, éventuellement profession, lieu de résidence antérieure, lien avec le chef de ménage, etc. Les registres, organisés par ménage et unité de logement, sont créés à partir d'un recensement initial de la population. Ils sont mis à jour presque en continu, tout changement de situation concernant un individu étant censé y être consigné par une déclaration obligatoire ou une procédure de couplage avec d'autres fichiers : naissance,

décès, changement de résidence, mariage, divorce ou changement de profession. Tout nouvel habitant emménageant dans un lieu doit notamment se déclarer à sa nouvelle commune qui le rajoute alors au registre, de même qu'il doit déclarer son départ lorsqu'il la quitte, les règles administratives variant cependant d'un pays à l'autre.

Local et manuel au départ, le système de registre de population a acquis une dimension nationale dans certains pays par informatisation et centralisation des registres communaux ; ensemble, ils constituent alors un registre national. Le recoupement entre registres locaux ou nationaux permet d'améliorer la qualité de chacun et notamment de supprimer les doubles comptes. Le couplage des informations avec d'autres registres administratifs (logement, sécurité sociale) devient également possible.

Carte - Les méthodes utilisées en 2010 et 2011 par les pays européens pour recenser leur population



registres avec d'autres recueillies sur le terrain. Ce dernier travail permet en outre de vérifier la pertinence des registres et d'en améliorer la qualité. L'opération peut être complexe, plus coûteuse et plus contraignante pour le public que le recours aux registres seulement, mais par rapport au recensement classique, l'efficacité du travail sur le terrain peut se trouver améliorée. Cette méthode sera utilisée en 2011 par plusieurs pays européens, comme l'Espagne, l'Estonie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la République tchèque.

• Combinaison registres-enquêtes existantes

C'est une variante du cas précédent, sans opération de terrain. Le dénombrement complet est fourni par les registres, auquel sont adjointes des caractéristiques individuelles disponibles dans des enquêtes mais absentes des registres, à condition qu'un couplage individu par individu soit possible. Les résultats du recensement sont ainsi cohérents avec ceux des enquêtes sur les variables communes. Le résultat est peu coûteux

et peu contraignant pour les personnes, mais le succès repose sur un couplage efficace, qui n'est pas toujours facile à obtenir. Les Pays-Bas ont ainsi conduit un « recensement virtuel » en 2001. En 2011, les Pays-Bas et la Slovaquie vont utiliser cette méthode.

• Registres et enquêtes *ad hoc*

Plutôt que d'utiliser des enquêtes existantes, on peut être amené à conduire des enquêtes spécifiques, soit pour vérifier la précision et la couverture des registres, soit pour inclure de nouvelles variables (comme avec un formulaire long). En 2008, Israël s'est ainsi ouvert la possibilité d'estimer la précision des registres et d'ajuster en conséquence les décomptes de population qui en sont issus.

• Dénombrement classique et mises à jour annuelles sur la base d'un échantillon

Élaborée en vue du recensement des États-Unis de 2010, la méthode consiste à conduire le recensement

Tableau - Distribution des pays européens selon les méthodes de recensement utilisées en 2000 et 2010 *

| Méthode de recensement | | | | | |
|------------------------|-----------|----------|----------|----------|-------|
| en 2010 \ en 2000 | Classique | Mixte ** | Registre | Tournant | Total |
| Classique | 20 | 5 | 1 | 1 | 27 |
| Mixte ** | | 6 | | | 6 |
| Registre | | | 3 | | 3 |
| Pas de recensement | 1 | 2 | 1 | | 4 |
| Total | 21 | 13 | 5 | 1 | 40 |

* Liste des pays : Albanie, Allemagne, Autriche, Belarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (ancienne république yougoslave de), Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine.

** Utilisation des données des registres en combinaison avec d'autres sources, comme un dénombrement complet ou des enquêtes.

décennal sur la base d'un formulaire court, et à réaliser une grande enquête auprès des ménages chaque année. L'enquête fournit des informations démographiques, économiques et sociales détaillées, comme un formulaire long mis à jour annuellement. Aux États-Unis, l'enquête annuelle, appelée *American Community Survey*, couvre environ 2% de la population américaine, qui compte près de 320 millions d'habitants en 2010. Bien que la taille de l'échantillon soit importante, la précision des résultats annuels peut être insuffisante dans des zones géographiques restreintes. D'où l'idée de cumuler les résultats de plusieurs années consécutives et de ne les publier que sous forme de moyennes mobiles (2). La procédure peut cependant être difficile à comprendre par les administrations et le public.

• Recensement tournant

On retrouve la notion de moyenne mobile sur cinq années consécutives dans le recensement tournant adopté en France depuis 2004. Les municipalités de moins de 10 000 habitants sont réparties en cinq groupes et un recensement complet est conduit chaque année dans un des groupes. Dans les municipalités plus grandes, un échantillon couvrant 8% des logements est enquêté chaque année. Au terme de cinq années consécutives, la population des petites communes a été entièrement recensée, ainsi que 40% de la population des grandes communes, soit au total environ 70% de la population

(2) Une moyenne mobile permet d'éliminer les fluctuations d'un indicateur d'une année à l'autre lorsque par exemple elles tiennent en partie à la petite taille de l'échantillon, en les lissant, pour ne faire apparaître que les tendances pluri-annuelles. La moyenne mobile peut être calculée sur une période de trois ans : pour l'année n , on effectue la moyenne des années $n-1$, n et $n+1$; ou sur cinq ans, on calcule alors la moyenne des années $n-2$, $n-1$, n , $n+1$ et $n+2$.

française, ce qui fournit une information robuste, même au niveau local. Les résultats du recensement sont le produit d'une moyenne mobile sur cinq ans, mise à jour chaque année. La méthode a été mise au point pour améliorer la fréquence de publication des résultats et pour étaler dans le temps la charge financière et humaine du recensement. Elle est propre à la France.

◆ La situation dans les pays européens

Un nombre croissant de pays se sont éloignés de la pratique classique du recensement (voir encadré 1) au profit de formes alternatives. Selon une enquête conjointe de la Commission économique pour l'Europe et de la Division de la Statistique des Nations unies, sur 40 pays européens, 21 continueront à utiliser un recensement classique en 2010, soit environ la moitié, 5 s'appuieront exclusivement sur leurs registres, auxquels s'ajouteront 13 autres adoptant une technique mixte combinant les registres et d'autres sources. Enfin la France recourt au recensement tournant depuis 2004 (tableau et carte).

Les pays recourant au recensement classique comprennent la Russie et presque tous ceux de l'Est et du Sud-Est de l'Europe (carte). Mais des pays de l'Ouest et du Sud du continent sont aussi concernés : les îles britanniques, la Grèce et le Portugal.

Les pays utilisant exclusivement leurs registres sont au Nord, en Scandinavie, mais l'Autriche applique aussi cette méthode. Les pays adoptant une technique mixte combinant les registres et d'autres sources comprennent les pays baltes, plusieurs pays d'Europe centrale et quelques pays d'Europe du Sud, comme l'Espagne et l'Italie.

Depuis la vague de dénombrements réalisés autour de l'année 2000, la part des méthodes classiques a reculé. Sur 27 pays qui les avaient utilisées, 7 les ont abandonnées : la France, au profit du recensement tournant, les 6 autres pays, au profit de registres ou de techniques mixtes (tableau). Seuls 9 pays avaient utilisé leurs registres en 2000 ; ils seront deux fois plus nombreux à le faire en 2010.

RÉSUMÉ

Un nombre croissant de pays se sont éloignés de la pratique classique du recensement au profit de formes alternatives reposant souvent sur l'utilisation de registres de population lorsqu'il en existe dans le pays. Sur 40 pays européens, 5 s'appuieront exclusivement sur leurs registres de population en 2010 (les pays scandinaves et l'Autriche), environ la moitié (21) continueront à utiliser un recensement classique (la Russie, presque tous les pays de l'Est et du Sud-Est de l'Europe, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce et le Portugal), et la plupart des autres pays (13) adopteront une technique mixte combinant les registres et d'autres sources, comme un dénombrement complet ou des enquêtes. La France a sa propre méthode depuis 2004 : le recensement tournant.