



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/2007/3
2 avril 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE
POUR L'EUROPE

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-cinquième réunion plénière
Genève, 11-13 juin 2007
Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

COORDINATION DES TRAVAUX INTERNATIONAUX EN MATIÈRE
DE STATISTIQUE DANS LA RÉGION DE LA CEE

Examen des statistiques démographiques

Note du secrétariat

INTRODUCTION

1. Il est sans doute superflu de souligner que la statistique démographique est l'une des branches les plus importantes de la statistique officielle, tant internationale que nationale. La production régulière de séries démographiques annuelles est l'un des piliers de l'activité statistique nationale. En effet, des données exactes et à jour sur la population des échelons national et infranational sont parmi les statistiques de base nécessaires à la décision et à la planification centrales aussi bien que locales. De plus, dans la plupart des pays, les données démographiques (provenant des statistiques annuelles ou des recensements) sont utilisées pour répartir les sièges au Parlement, affecter des ressources financières aux administrations locales ou remplir d'autres fonctions administratives capitales.

2. Si les statistiques démographiques revêtent une telle importance, c'est aussi parce qu'elles servent à calculer un grand nombre d'indicateurs dans différents domaines. Beaucoup de ceux qui sont utilisés pour suivre le développement social et économique, par exemple, sont exprimés en proportion ou en pourcentage soit de la population totale, soit d'un sous-ensemble de la population. Leur exactitude, par conséquent, ne dépend pas seulement de celle des mesures retenues pour suivre l'évolution sociale et économique, mais aussi de celle des chiffres de la population retenus au dénominateur. Si ces chiffres n'étaient pas exacts, la qualité des

indicateurs élaborés à partir de rapports à la population s'en ressentirait, ce qui aboutirait finalement à des erreurs dans les tendances indiquées pour le phénomène considéré¹.

3. Dans la présente note, les auteurs analysent un certain nombre de problèmes qui concernent les statistiques démographiques annuelles. Sans ignorer pour autant que des organisations régionales et internationales ont mené ou sont en train de mettre en place plusieurs activités statistiques en matière de population, ils se proposent ici non pas d'énumérer les travaux effectués par différentes organisations, mais d'exposer les questions qui n'ont pas encore été tranchées dans ce domaine.

4. Dans la première partie, consacrée à la production des statistiques démographiques annuelles au niveau national, on trouvera la description des différentes sources des données et des caractéristiques des processus de production de ces données. Les questions en suspens et les difficultés auxquelles différents pays se heurtent retiennent tout particulièrement l'attention des auteurs, qui insistent aussi sur le problème majeur que pose l'absence, au niveau international, de normes (lignes directrices, meilleures pratiques) indiquant comment produire des statistiques démographiques annuelles, et notamment le fait que l'on manque de lignes directrices internationales pour réviser les estimations de la population faites dans les intervalles entre deux recensements.

5. La seconde partie de la note porte sur les problèmes relatifs à la production et à la diffusion de statistiques démographiques annuelles au niveau international². Entre autres problèmes sont examinés l'absence d'une définition de la population totale qui ait été convenue au niveau international et le fait que les organisations internationales n'emploient pas les mêmes données pour produire leurs statistiques démographiques annuelles. Autre problème important, il faut examiner les initiatives mises en place pour assurer la diffusion des statistiques démographiques dans la région européenne depuis 2006, date à laquelle le Conseil de l'Europe a mis fin aux activités de la Conférence européenne sur la population.

I. LA PRODUCTION DE STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ANNUELLES AU NIVEAU NATIONAL

6. Pour produire ces statistiques, les divers pays ont recours à des pratiques différentes, que l'on peut classer sommairement en trois groupes:

¹ Dans l'un des pays de la région de la CEE, le taux brut de scolarisation dans le primaire est passé une année de 87 % à 96 %, pour l'unique raison qu'il avait été procédé à un recensement qui avait permis de rectifier le chiffre de la population.

² On trouvera des renseignements détaillés sur les activités des organisations internationales en matière de statistiques démographiques annuelles dans la Base de données sur les activités statistiques internationales (présentation intégrée), qui peut être consultée sur le site Web de la Division de statistique de la CEE (<http://unece.unog.ch/disa/disa.default.asp?Year=2006>). Les domaines pertinents sont: «1.1.1 *Population et migrations*» et «4.3.5 *Autres sources administratives et sources autres que les enquêtes*».

a) Le recours à des *registres de population*. Les pays qui ont des registres de population à jour s'appuient entièrement sur eux pour produire leurs statistiques démographiques. Dans ces pays, la production de ces statistiques se déroule en bon ordre;

b) Le recours à des *enquêtes*. Des pays comme la France ont recours chaque année à une enquête-recensement pour produire leurs statistiques démographiques annuelles;

c) Les *mises à jour annuelles* des données de l'année précédente sur la population, les naissances, les décès et les migrations.

7. Pour chacune de ces méthodes, il y aurait des problèmes différents à analyser, mais il ne sera ici question que des difficultés auxquelles se heurtent les pays qui produisent leurs statistiques démographiques en procédant à des mises à jour annuelles. Dans leur cas, la production de chiffres annuels exacts de population exige un système très complet et très cohérent de sources de données qui soit à même de produire à intervalles réguliers les statistiques suivantes:

a) La population de référence (le dénombrement de la population établi à un moment donné);

b) Le nombre annuel des naissances et celui des décès;

c) La migration internationale nette annuelle (ce qui implique le comptage des immigrants et des émigrants).

8. Étant donné une population de référence, la mise à jour annuelle peut être réalisée en y ajoutant les naissances et le solde migratoire et en soustrayant les décès. Quoique simple, ce calcul fait quand même intervenir un système complexe de collectes de données qui, selon les pays, peuvent être plus ou moins fiables et simples à manier. Les pays qui produisent des mises à jour annuelles se trouvent devant les difficultés suivantes:

a) Chiffrer exactement la population de référence et les naissances et décès, ainsi que les migrations internationales;

b) Utiliser des définitions cohérentes de la population, des faits d'état civil et des migrations internationales;

c) Appliquer des méthodes statistiques pour corriger/améliorer les données primaires (quand c'est nécessaire).

A. Chiffrer exactement la population de référence et les naissances et décès, ainsi que les migrations internationales

Population de référence

9. D'ordinaire, c'est le recensement qui sert de référence pour le dénombrement de la population. Dans la région de la CEE, les méthodes de recensement sont en cours d'évolution et il y a quelques pays où elles ne comprennent pas la traditionnelle couverture intégrale de la population totale sur le terrain. Les pays nordiques ont un fonds commun d'expérience de l'établissement des statistiques démographiques à partir de registres de population.

Des méthodes nouvelles comme le recensement glissant et la combinaison des registres avec des opérations sur le terrain ou les données d'enquêtes par sondage sont d'un usage plus récent, et l'on ne sait pas encore très bien quelle est leur influence sur la définition des repères précis à retenir pour le dénombrement de la population.

10. La définition de la population totale, c'est-à-dire la question de savoir qui retenir dans le décompte, et les conséquences qu'elle implique pour la mesure de cette population soulèvent en outre aujourd'hui des difficultés de plus en plus redoutables. Les gens circulent plus souvent à travers et dans les pays, et la notion de résidence permanente est plus ambiguë qu'il y a quelques décennies. Certains peuvent passer leur vie à faire la navette entre différentes communes ou différents pays, si bien que deux communes et deux pays pourront revendiquer le comptage de la même personne aux fins de la planification ou de l'affectation des ressources. Dans divers pays commence à se faire sentir la nécessité de produire plusieurs dénombrements de la population, dont chacun réponde à des besoins différents³. Bien que la distinction entre les dénombrements de population selon qu'ils sont établis à des fins légales ou à des fins statistiques s'impose, il y a quelques pays où c'est encore la population définie par la résidence légale qui commande le comptage de la population pour les besoins de la statistique.

11. Différentes formules sont appliquées pour définir la population de référence. Quelques pays s'en tiennent à la notion de population de fait, d'autres préfèrent le critère de la résidence habituelle. Dans la région de la CEE, tous les pays retiennent la résidence habituelle, notion plus pertinente aux fins de la planification, parce qu'elle se rapporte au lieu où les gens «vivent», mais qui ne va pas sans difficultés quand il s'agit de la mesurer. De fait, il n'est pas toujours facile de définir un lieu unique de résidence habituelle pour les gens qui changent souvent de lieu de vie. Quelques pays ont élaboré des ensembles de «règles relatives à la résidence» qui permettent de déterminer le lieu de la résidence habituelle pour les différents groupes de la population. D'autres ont mis au point des notions telles que la «résidence principale» et la «résidence secondaire», définies à partir de critères tantôt objectifs, tantôt subjectifs. Néanmoins, dans bien des cas, il reste toujours la difficulté de savoir comment appliquer sur le terrain les règles de la résidence. Les problèmes à résoudre sont la durée de la résidence, sa mesure et son interprétation, selon qu'elle est effective et/ou envisagée, ainsi que le traitement des personnes qui vivent entre deux pays (cas, par exemple, des ménages «transnationaux»).

Naissances et décès

12. Dans leur quasi-totalité, les pays de la région de la CEE ont mis en place des systèmes d'enregistrement des faits intéressant l'état civil (systèmes de registres de l'état civil), qui peuvent servir à mesurer le nombre des naissances et celui des décès (avec plus ou moins

³ Le recensement italien de 2001, par exemple, a donné lieu à trois dénombrements de la population: les résidents habituels, la population présente et la population des usagers des services territoriaux. En France, différents dénombrements de la population sont établis pour les communes, l'un à des fins statistiques, l'autre à des fins juridiques. Le dénombrement retenu à des fins juridiques (essentiellement des allocations de fonds) englobe des personnes qui peuvent avoir leur résidence dans une autre commune. Le dénombrement municipal établi à des fins juridiques aboutit à une surestimation de la population totale de la France et n'est pas utilisé en statistique.

d'exactitude selon la qualité de la tenue des registres). Les pays en développement, en revanche, ne possèdent pas de systèmes fiables et exhaustifs d'enregistrement des naissances et des décès. Les statistiques de l'état civil sont des estimations établies à partir des recensements et des enquêtes, qui comportent parfois de très longs intervalles de confiance.

13. L'existence de statistiques de l'état civil et leur qualité constituent dans un grand nombre de pays une question importante. Les problèmes que l'on retrouve souvent sont les suivants:

- a) Un sous-recensement des événements (l'omission par exemple des naissances qui sont suivies quelques jours plus tard du décès de l'enfant);
- b) Les erreurs de déclaration (de l'âge au décès ou de la cause du décès, par exemple);
- c) Les problèmes découlant de changements dans le cadre légal/administratif (modifications des procédures d'enregistrement, par exemple);
- d) Les problèmes associés à l'organisation des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil (dans l'échange d'informations avec les hôpitaux, les ministères ou autres administrations, par exemple).

14. En dehors de la région de la CEE, il se pose aussi des problèmes, dus à:

- a) L'apathie du citoyen ordinaire. Dans les pays en développement les gens ne se rendent généralement pas compte de la nécessité de déclarer ces événements, ou n'ont rien qui les y incite et ne voient donc pas pourquoi ils devraient le faire;
- b) L'absence d'intérêt politique pour le système. Il arrive que le système d'enregistrement des faits d'état civil soit en place mais ne fonctionne pas correctement, parce qu'il n'y a pas de volonté politique de l'améliorer et que les rares ressources disponibles sont affectées à d'autres emplois.

15. Au cours des dernières années, la Commission de statistique de l'ONU a adopté un certain nombre de normes et de lignes directrices (Manuel des systèmes d'établissement des statistiques de l'état civil et d'enregistrement des faits d'état civil, divers volumes, Nations Unies, 1998-2002⁴). Plusieurs ateliers régionaux ont été organisés depuis le début des années 90 par la Division de statistique de l'ONU et ses partenaires, mais il n'y a pas eu beaucoup de progrès en la matière, surtout dans les pays en développement, durant les dernières décennies. D'après les estimations, la couverture statistique des faits d'état civil survenus dans le monde ne s'est guère éloignée des 50 % des années 60. De plus, dans certains pays, tels ceux de la partie orientale de la région de la CEE, les systèmes d'enregistrement se sont en fait détériorés depuis une vingtaine d'années. L'absence de progrès tient à des raisons diverses. La production et l'entretien d'un système national d'enregistrement à des fins statistiques ne suscitent pas l'enthousiasme, dans les pays en développement en particulier, ce système n'étant pas considéré comme rentable s'il ne

⁴ Voir, sur le site Web de la Division de statistique de la CEE (<http://unece.org.ch/disa/disa.default.asp?Year=2006>), la Base de données sur les activités statistiques internationales (Présentation intégrée), domaine «4.3.5 Autres sources administratives et sources autres que les enquêtes».

sert qu'à la statistique. Il faudrait que d'autres acteurs en préconisent la mise en place. Les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil fournissent la documentation légale/fiable sur l'identité des personnes physiques ainsi que la preuve de la survenance des événements qui jalonnent leur vie, et revêtent à ce titre une importance fondamentale pour la bonne gouvernance d'un pays. Les statistiques n'en sont que les sous-produits. L'amélioration de ceux qui existent déjà échappe en partie à l'emprise des statisticiens, car ceux-ci jouent en l'occurrence un rôle d'utilisateurs plutôt que de producteurs de données.

16. La mise en place de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et leur entretien exigent l'intervention de différents acteurs. L'engagement de la Commission de statistique de l'ONU au niveau international et des statisticiens nationaux dans les différents pays devrait être renforcé par des alliances, au plan national et international, avec les institutions qui sont directement chargées de mettre en place et entretenir les systèmes d'enregistrement, si nous voulons être sûrs de voir ceux-ci progresser dans un avenir proche.

Solde migratoire (immigration et émigration)

17. La mesure exacte du solde migratoire ressemble de plus en plus à une véritable gageure pour tous les pays. Beaucoup, en particulier dans la région de l'Europe du Sud-Est (SEE) et de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EECCA), ne sont pas dotés de l'infrastructure adéquate pour enregistrer les mouvements internationaux, mais même les pays les plus développés ont du mal à mesurer l'immigration et l'émigration, ainsi que l'attestent les contradictions que présentent certaines des données émanant de sources différentes.

18. S'il y avait autant d'erreurs de déclaration dans les entrées que dans les sorties pour un même pays, elles seraient sans effet sur le solde migratoire et sur la production des chiffres annuels de population. Malheureusement, cela n'arrive pas très souvent. Le dénombrement des sorties pose d'ordinaire plus de problèmes que celui des entrées. En effet, les lacunes que présentent les sources utilisées pour mesurer les flux migratoires d'entrée peuvent être comblées à l'aide des données obtenues en population. La chose est plus difficile dans le cas des sorties, ce qui rend la production de chiffres annuels de population particulièrement ardue pour les pays de forte émigration.

19. Tous les pays se trouvent aux prises avec des problèmes divers lorsqu'ils veulent établir des estimations des mouvements migratoires utilisables pour mesurer la balance démographique:

- a) Il n'y a pas de sources de données accessibles sur les flux migratoires internationaux;
- b) Les sources de données accessibles sur les migrations internationales font appel, pour la résidence, à des règles qui sont incompatibles avec le cadre retenu dans d'autres sources;
- c) Les sources de données accessibles ne couvrent pas tous les groupes de la population (les permis de séjour, par exemple, ne couvrent pas les nationaux);
- d) Les sources de données accessibles, qui couvrent différents groupes de migrants, peuvent présenter des chevauchements, et si des définitions différentes sont retenues pour différentes catégories de migrants, il risque d'en résulter des incompatibilités et des doubles comptages. C'est ainsi que les demandeurs d'asile prenant un emploi peuvent être comptés

comme demandeurs d'asile et comme travailleurs migrants, d'où des estimations des migrations biaisées si l'on fait directement la somme des données correspondantes;

e) Les sources de données accessibles posent des problèmes d'exactitude, en raison d'éléments qui dissuadent de déclarer les changements de résidence (cas des données administratives), ou à cause de défauts dus à la taille de l'échantillon et/ou au plan d'échantillonnage (cas des données tirées d'enquêtes par sondage);

f) Des problèmes supplémentaires et spécifiques obèrent les données sur l'émigration, car les départs sont généralement moins bien enregistrés que les arrivées, du fait que la plupart des pays ne sont guère disposés à suivre de près les sorties de leur territoire ou n'en ont pas les moyens. En outre, du point de vue statistique, les personnes quittant le pays sont difficiles à dénombrer en raison de leur absence⁵;

g) Dans la zone de l'UE, les sources traditionnelles des statistiques des migrations omettent souvent de recenser les migrations entre les pays membres, étant donné les accords de Schengen et la libre circulation des personnes.

20. Autre question importante qui se pose dans tous les pays, indépendamment du degré de perfectionnement de leur système statistique, il faut déterminer comment compter les migrants sans papiers ou en situation irrégulière dans le dénombrement total de la population. Quelques pays s'y appliquent tout spécialement dans le recensement, mais il n'y a toujours pas de lignes directrices ni de pratiques optimales propres à les aider à s'attaquer à ce problème⁶.

21. À côté des migrations internationales, les migrations internes présentent aussi de l'intérêt lorsque l'on établit des estimations de la population au niveau infranational. Le dénombrement annuel des migrants internes peut être une opération très lourde s'il n'existe pas de registre de population. Dans les cas où l'on produit des estimations de leurs effectifs en vue de la mise à jour annuelle des populations sous-régionales, on a recours à différentes sources, dont les statistiques sanitaires ou fiscales officielles. La production de données démographiques à un niveau de détail géographique très poussé peut largement prêter à controverse en raison du volume réduit des stocks et flux en jeu.

⁵ Des pays comme l'Albanie, l'Arménie et la Géorgie ont constaté de très grandes différences dans leurs chiffres de la population à la suite d'un nouveau recensement, essentiellement à cause de l'émigration non déclarée. L'écart entre la population estimée avant le recensement et les données fournies par le recensement allait de 11 à 18 %. À cause du manque d'information fiable sur les migrations et les faits d'état civil, la reconstitution des chiffres de la population entre deux recensements demeure une tâche redoutable (voir la section 4).

⁶ Le Groupe directeur CEE sur les statistiques des migrations prévoit un examen des méthodes appliquées par les différents pays pour dénombrer et estimer les effectifs de migrants sans papiers ainsi que d'autres catégories de migrants difficiles à mesurer comme les migrants de courte durée.

B. Il faudrait retenir des définitions cohérentes pour mesurer la population en stocks et en flux

22. Pour pouvoir assurer à l'échelle internationale la cohérence des chiffres de population, il faudrait faire reposer les trois éléments retenus pour les mises à jour annuelles de la population sur des définitions communes. Bien que celle des naissances et des décès ne pose habituellement pas de problèmes méthodologiques⁷, quelques difficultés subsistent au sujet de deux aspects critiques des flux migratoires internationaux:

a) *La durée minimale de présence*: Il faudrait retenir des seuils de durée minimale de présence cohérents pour définir la population ayant sa résidence habituelle dans le pays considéré et les migrants internationaux. Si, par exemple, la règle des 12 mois est appliquée comme critère dans le cadre du recensement pour déterminer la population résidente, la même règle devrait l'être aussi pour identifier et dénombrer les immigrants et émigrants internationaux. Or, si l'on utilise des sources différentes pour mesurer les flux migratoires, elles risquent de reposer sur des critères différents et de ne pas retenir le même seuil que celui qui est utilisé pour définir la population résidente;

b) *Statut juridique*: Les migrants internationaux peuvent être en règle ou en situation irrégulière en ce qui concerne leur entrée et leur séjour dans le pays considéré. La décision de compter ou non les migrants en situation irrégulière n'est pas toujours la même dans le dénombrement de la population et dans la mesure des flux migratoires.

C. Appliquer des méthodes statistiques pour rectifier/améliorer les données primaires

23. Lorsque les données disponibles sont incomplètes ou inexactes, les méthodes de la statistique peuvent servir à améliorer les estimations des divers éléments entrant dans la balance démographique. Dans la région de la CEE, la situation varie beaucoup selon les pays en ce qui concerne l'existence ou l'absence de données sur les composantes naturelles et migratoires du mouvement de la population et, quand il en existe, leur qualité, et les approches retenues pour les améliorer/corriger sont différentes. De grosses difficultés à mesurer les entrées et sorties de migrants sont signalées, et des politiques différentes adoptées pour traiter les estimations:

a) À défaut d'autres données, certains pays actualisent l'effectif de la population sur la base de ses seules composantes naturelles (naissances et décès);

b) Vu les insuffisances des données existantes, d'autres pays font une estimation du solde migratoire à partir de l'information disponible, soit, par exemple, les tendances observées dans le passé, des données partielles ou des données provenant d'autres pays;

⁷ Les faits d'état civil sont habituellement enregistrés sur la base du lieu de survenance. Si l'on veut identifier les naissances et décès survenus au sein de la population résidente et faire le décompte total des naissances et décès intéressant cette population, il convient d'exclure les événements concernant des non-résidents et d'inclure les événements survenus à l'étranger mais se rapportant à des résidents.

c) En vue de couvrir les divers groupes de la population concourant au mouvement migratoire total, on combinera parfois plusieurs sources différentes (les sources relatives aux étrangers et celles qui se rapportent aux nationaux, par exemple).

24. Certes, la production de données démographiques ne devrait pas être dictée par les obligations légales et/ou administratives, mais, en pratique, certains pays utilisent le chiffre brut de la population légale et/ou administrative, – quand bien même des ajustements statistiques permettraient d'estimer certaines des composantes de la population telles que l'émigration non déclarée ou les migrants sans papiers/en situation irrégulière, ce qui pourrait donner de meilleurs dénombrements de la population.

25. La réticence à corriger des données qui sont souvent le sous-produit d'activités administratives peut s'expliquer aussi par la nécessité de préserver la cohérence des estimations de la population établies à des échelons géographiques différents.

D. Le manque de programmes internationaux consacrés à la production de statistiques démographiques annuelles

26. Il n'existe pas au niveau international de normes ou de programmes qui puissent guider les pays produisant régulièrement des statistiques démographiques annuelles. On peut faire valoir que la formule applicable pour produire ces statistiques est fort simple. En revanche, le calcul/l'estimation de chaque composante et son intégration à la formule peut être un processus fort complexe. L'adoption de démarches différentes peut rejaillir sur la qualité de ces statistiques et sur la comparabilité des données au niveau international. Le recours aux dites statistiques pour la répartition des sièges au Parlement et pour l'affectation de ressources financières expose le calcul des chiffres annuels de population au débat public, non seulement à l'échelon national mais encore au niveau régional⁸. Il ne servirait à rien d'élaborer des normes internationales pour la production des statistiques démographiques annuelles, car le choix de la meilleure méthode dépend du contexte national. Toutefois, la mise au point au niveau international des meilleures pratiques avérées pourrait faciliter la tâche des statisticiens nationaux et les aider à empêcher les ingérences politiques. Dans le cadre de la Commission de statistique de l'ONU et dans les enceintes statistiques régionales, il y a actuellement plusieurs processus⁹ en cours pour guider et aider les pays qui veulent mesurer les trois composantes du dénombrement de la population (statistiques de l'état civil, migrations, recensement), mais il n'y a pas de discussion au niveau international sur la manière de rassembler ces composantes pour produire des chiffres annuels de population.

⁸ La répartition des sièges au Parlement européen sur la base des dénombrements de la population et la nouvelle définition de la majorité qualifiée pour l'adoption des décisions du Conseil de l'UE accentuent la nécessité d'élaborer des normes applicables à la production des statistiques démographiques pour s'assurer que les chiffres annuels seront comparables entre pays de l'Union.

⁹ Voir, sur le site Web de la Division de statistique de la CEE (<http://unece.unog.ch/disa/disa.default.asp?Year=2006>), la Base de données sur les activités statistiques internationales (présentation intégrée). Les domaines pertinents sont «1.1.1 Population et migrations» et «4.3.5 Autres sources administratives et sources autres que les enquêtes».

II. LA PRODUCTION DE STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ANNUELLES AU NIVEAU INTERNATIONAL

A. Une définition convenue au niveau international de la population totale

27. À l'heure actuelle, on l'a vu, il y a de plus en plus d'éléments qui poussent à produire des données internationalement comparables sur la population, ces données étant l'élément fondamental de nombre d'indicateurs statistiques. Or, il n'y a pas de définitions de la population, ni même de lignes directrices applicables pour la définir, qui aient été arrêtées à l'échelon international, hormis celles qui ont été élaborées dans le contexte du Système de comptabilité nationale (SCN) ou des Recommandations pour les recensements¹⁰. Ces recommandations, très détaillées pour la région de la Conférence des statisticiens européens, désignent comme population totale la population de résidence habituelle. Le projet de recommandations pour les recensements qui sera examiné à la réunion prochaine de la Commission de statistique de l'ONU est plus général et ne tranche pas, pour la définir, entre la population présente et la population résidente. Dans le cas de cette dernière, deux options sont aussi indiquées pour la durée de présence (au moins douze mois, comme dans les recommandations de la Conférence, et la majeure partie des douze derniers mois écoulés).

28. Une définition de la population totale arrêtée d'un commun accord au niveau international aurait pour but non pas d'imposer aux pays une démarche précise (car il s'agirait de répondre d'abord aux besoins nationaux), mais de définir pour les dénombrements des populations nationales les critères communs à retenir aux niveaux international et supranational¹¹. Pour élaborer cette définition commune, il faudrait examiner les questions suivantes:

a) la durée minimale de présence (le seuil de durée): les Recommandations pour les recensements (CEE, 2006; Nations Unies, à paraître) indiquent un seuil de douze mois. Les données communiquées par les pays de la CEE sur la base des recensements de 2000 renvoient à divers seuils de durée, qui vont habituellement de trois à douze mois, mais un certain nombre d'entre eux ont retenu d'autres critères pour définir la résidence habituelle. Le traitement des nationaux vivant à l'étranger est particulièrement important si l'on veut des chiffres de population comparables, car ils ont parfois été comptés dans la population résidente indépendamment de la durée de leur résidence à l'étranger;

b) le traitement des personnes en situation irrégulière: les Recommandations pour les recensements (CEE, 2006; Nations Unies, à paraître) indiquent que ces personnes devraient être comptées dans la population résidente, à condition que la règle des douze mois soit respectée. Il reste que, dans le cycle des recensements de 2000, les différents pays ont appliqué des formules diverses pour traiter des étrangers sans statut juridique ou dont le statut n'était pas bien

¹⁰ Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010 (CEE, 2006), Principes et recommandations de l'ONU concernant les recensements de la population et de l'habitat, deuxième révision (Nations Unies, à paraître).

¹¹ Des normes relatives à la définition de la population totale pourraient reconnaître l'existence de différents emplois des chiffres de population et reposer non seulement sur la notion de résidence, mais encore sur d'autres concepts comme l'usage de services.

défini ou était temporaire, notamment les demandeurs d'asile ou les immigrants de courte durée¹², comme faisant ou non partie de la population résidente.

29. Outre ces questions d'ordre général, il faudrait aussi étudier le traitement de certains groupes de population tels que les étudiants poursuivant leurs études à l'étranger¹³.

B. Les données démographiques diffusées par les organisations internationales

30. Les organisations internationales ne conçoivent pas toutes de la même façon la diffusion des données démographiques. Beaucoup utilisent les estimations de la population fournies par la Division de la population de l'ONU pour assurer la comparabilité internationale des données, surtout lorsque la population sert à calculer d'autres indicateurs (comme le PIB par habitant ou les taux de scolarisation). Dans la majorité des cas, ces chiffres cadrent avec les données nationales, mais pour les pays où la mesure de la population pose davantage de problèmes (à cause de l'ampleur des migrations, par exemple), ils peuvent s'en écarter. Dans leur cas, certaines organisations internationales diffusent les données communiquées par eux, mais même parmi ces données-là, il y a parfois des différences, selon le contexte dans lequel elles s'inscrivent (économique ou social et démographique, par exemple¹⁴).

31. La diffusion par les organisations internationales de chiffres de population différents se justifie parfois par le but différent auquel elles répondent. Pour mesurer, par exemple, les tendances du PIB par habitant dans tous les pays, il peut être justifié de recourir aux estimations de l'ONU ou à d'autres méthodes servant à lisser les données intercensitaires sur la population¹⁵,

¹² Dans certains cas, ces groupes de population étaient comptés dans la population résidente, dans d'autres ils étaient considérés comme population présente, mais non résidente, et dans d'autres encore, ils n'étaient inclus dans aucun dénombrement de la population (pour une analyse et des résultats détaillés, voir CEE/Eurostat (2004), *Definitions and measurement of International migration in the 2000 Census Round and issues for the 2010 Round* (Définitions et mesures des migrations internationales dans le cycle de recensements de 2000 et questions à régler pour celui de 2010) qui peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/stats/documents/2004.11.census1.htm>).

¹³ Voir la communication de M. Skaliotis, *The Use of Annual Estimates of Total Population for Decision Making in the EU* (L'utilisation des estimations annuelles de la population totale aux fins de la décision dans l'UE), présentée à la réunion de travail CEE-Eurostat sur les recensements de la population tenue à Genève du 23 au 25 novembre 2004.

¹⁴ Dans un petit nombre de pays, la population prise en considération pour les besoins de la comptabilité nationale peut être différente de celle qui est retenue à des fins démographiques. Ces différences sont faibles dans la majorité des cas, mais dans quelques pays, elles peuvent être plus importantes.

¹⁵ Si les données nationales sont retenues pour les pays où il existe de gros écarts entre les données démographiques de l'année du recensement et celles de l'année précédente, on peut penser que les variations du PIB par habitant trahiraient des erreurs de calcul des données démographiques des années antérieures au recensement plutôt que de réelles modifications du PIB par habitant.

mais on ne saurait utiliser les mêmes estimations lorsqu'il faut diffuser des données ventilées par sous-groupe de la population (selon le sexe, l'âge, la race, l'origine ethnique ou la situation au regard de l'activité, par exemple).

III. LES PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES

32. Les projections démographiques ont toujours eu une importance capitale pour les décideurs parce que, dans bien des domaines, c'est sur elles que repose la planification à moyen et long terme, et elles ont pris une valeur stratégique encore plus grande pour les pays où les effets du vieillissement de la population et des migrations internationales paraissent devoir être particulièrement prononcées durant les prochaines décennies, en conséquence de la baisse de la fécondité et des progrès de la longévité.

33. Dans ces conditions, il se pourrait fort bien que l'établissement de projections de la population, par les organisations tant nationales qu'internationales, soit soumis à des pressions et à des influences d'ordre politique. La sélection des hypothèses relatives à l'évolution future de la fécondité, de la mortalité et, surtout, des migrations est une question cruciale dans l'élaboration des projections, opération où intervient toujours une part de subjectivité. C'est pourquoi il est particulièrement important de garantir que Les principes fondamentaux de la statistique officielle (et en particulier ceux qui concernent la transparence, le professionnalisme et l'indépendance) seront respectés et garantis dans l'établissement des projections démographiques.

34. Il n'y a pas de normes internationales en matière de projections démographiques. Les principes qui guident la production de ces projections reposent sur les mêmes calculs que les chiffres annuels de la population: chaque année, la population varie selon le nombre des naissances et des décès et le solde migratoire. Pour estimer ce que sera l'évolution de ces composants dans l'avenir, on peut s'appuyer sur des modèles, stochastiques ou autres, que chaque pays est libre d'adapter à sa situation propre. C'est pourquoi des normes internationales applicables à la production des projections démographiques risquent de ne servir à rien. En revanche, les pays pourraient tirer profit de l'élaboration de bonnes pratiques en la matière, qui pourrait s'inscrire dans le cadre du programme existant de la Conférence des statisticiens européens sur les projections démographiques¹⁶.

IV. LES ESTIMATIONS INTERCENSITAIRES DE LA POPULATION ET L'ALIGNEMENT DES ESTIMATIONS ANTÉRIEURES SUR LES CHIFFRES ISSUS D'UN NOUVEAU RECENSEMENT

35. La plupart des pays de la région de la CEE ayant publié les résultats définitifs des recensements de la population de l'an 2000, des problèmes se sont posés lorsqu'il a fallu faire cadrer la taille et la structure de la population indiquées par le recensement avec les estimations antérieures. Pour un petit nombre de ces pays, cela concerne les séries de données

¹⁶ Dans le cadre de ce programme, des réunions sont régulièrement organisées (conjointement par la CEE et Eurostat) pour offrir aux spécialistes des projections démographiques l'occasion d'échanger des données d'expérience et de discuter des méthodes employées en la matière. Pour de plus amples précisions, voir l'activité 3.20 du Programme statistique annuel de la CEE pour 2007, qui peut être consulté sur le site Web de la Division de statistique de la CEE, à l'adresse suivante: http://www.unece.org/stats/stats_f.htm.

démographiques des années écoulées depuis le précédent recensement, déjà diffusées aux niveaux tant international que national. Les organisations internationales et les autorités nationales traitent ce problème différemment. Quelques pays ne révisent tout simplement pas les chiffres de la population antérieurs au dernier recensement, en acceptant qu'il y ait une très grande différence entre l'année du recensement et l'année précédente. D'autres révisent les chiffres établis entre les deux recensements suivant différentes méthodes¹⁷. Les organisations internationales et régionales n'adoptent pas non plus toutes la même démarche lorsqu'elles utilisent des données provenant de sources nationales¹⁸: elles gardent les données d'origine ou elles appliquent des méthodes de calage pour les lisser sur la période décennale.

36. Les pays de la région qui ont constaté de grandes différences entre les estimations de la population et les données issues du recensement ont demandé le concours de la communauté internationale pour rectifier leurs chiffres de population établis entre les deux recensements. Des services consultatifs ponctuels leur ont été dispensés par des donateurs internationaux et nationaux. Avec le nouveau cycle de recensements qui approche et la possibilité de voir resurgir le même problème, il faut tâcher de voir quel serait l'intérêt d'élaborer des lignes directrices concernant les méthodes à appliquer aux niveaux national et international pour produire des estimations de la population de la période intercensitaire et pour aligner les estimations passées sur les résultats des nouveaux recensements. Ces lignes directrices pourraient s'inspirer des travaux de chercheurs¹⁹ et devraient tenir compte des différences d'accessibilité et de qualité de l'information relative aux différentes composantes du mouvement de la population (fécondité, mortalité et migrations internationales).

V. CONCLUSION

37. Pour conclure, les questions suivantes vont sans doute réclamer l'attention de la communauté mondiale des statisticiens.

38. Production de statistiques démographiques annuelles: c'est là le résultat primordial de l'activité de tout service national de la statistique, mais il n'existe ni normes internationales ni pratiques optimales pour aider les pays en la matière. La mise à jour des effectifs de population est simple dans son expression mathématique, mais il peut se révéler très difficile de donner des estimations fiables et cohérentes de la population de base, des naissances, des décès et des migrations internationales. Le fait que certains pays constatent des écarts considérables entre la

¹⁷ Ces méthodes sont les techniques de lissage reposant sur la redistribution à parts égales du taux de variation de la population sur la période intercensitaire et le calcul de l'effectif de la population sur la base des statistiques de l'état civil et des migrations.

¹⁸ En général, les organisations internationales se servent de ces données d'origine nationale pour diffuser les statistiques démographiques et elles utilisent surtout les estimations de la population produites par la Division de la population de l'ONU pour calculer les taux ou les ratios des statistiques économiques (tel le PIB par habitant) ou sociales (les taux de scolarisation, par exemple).

¹⁹ Voir, par exemple, M. Poulain et A. Herm, «*Basic methodology for the recalculation of intercensal population estimates*» (Méthode élémentaire applicable pour recalculer les estimations intercensitaires de la population), Eurostat, documents de travail et études, 2003.

population estimée par mise à jour annuelle et celle qui a été dénombrée dans le cadre du recensement est le signe évident de problèmes fondamentaux. Au niveau international, on pourrait envisager des travaux destinés à présenter des options et de bonnes pratiques possibles pour les sources de données et les méthodes statistiques, en vue de produire des estimations de bonne qualité. Ces bonnes pratiques devraient s'appliquer aux questions qui soulèvent le plus de difficultés comme la mesure de la migration internationale nette lorsque les statistiques des migrations internationales ne couvrent pas la totalité des flux d'entrée et de sortie.

39. Normes internationales applicables à la population totale: sur le plan international, il existe quelques normes convenues pour définir la population dans le cadre des recensements²⁰, mais aucune définition de la population totale, dont l'effectif doit être établi chaque année. Les pays sont invités à produire des données de recensement qui soient comparables sur le plan international, mais la comparabilité risque de disparaître dans les mises à jour annuelles. On pourrait envisager d'élaborer des normes internationales pour indiquer comment définir les statistiques démographiques et les rendre plus sûrement comparables d'un pays à l'autre.

40. Projections démographiques: les méthodes statistiques employées pour produire des projections démographiques s'inspirent dans la plupart des cas d'une tradition commune, qui repose sur le modèle dit «des composantes». Par ailleurs, des nouveautés importantes comme le recours à des modèles stochastiques en sont encore au stade de la recherche statistique. Les projections démographiques peuvent revêtir une importance cruciale pour les décisions des pouvoirs publics, en matière de réforme des retraites, par exemple. La transparence des méthodes et des hypothèses et la garantie de l'indépendance des services nationaux de la statistique qui établissent les projections démographiques sont des questions qui pourraient être étudiées au niveau international.

41. Estimations intercensitaires de la population et alignement des estimations antérieures sur les données issues d'un nouveau recensement: la plupart des pays se trouvent devant le problème de la cohérence, lorsqu'ils doivent établir des estimations de leur population une fois connus les résultats du dernier recensement. Autorités nationales et organisations internationales ont mis au point diverses bonnes pratiques pour régler ce problème, selon le cadre statistique existant. La formulation de lignes directrices et/ou de bonnes pratiques internationales pourrait constituer un outil utile à bien des pays et assurer pour l'avenir des démarches plus unifiées.

²⁰ Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010 (CEE, 2006), Principes et recommandations de l'ONU concernant les recensements de la population et de l'habitat (deuxième révision) (Nations Unies, à paraître).