



Conseil économique et social

Distr. générale
21 avril 2010
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Conférence des statisticiens européens

Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations

Treizième réunion

Genève, 7-9 juillet 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Après les recensements de 2010: plans pour les recensements de 2020

Après les recensements de 2010: plans pour les recensements de 2020

Note de l'Institut national de statistique de l'Italie

Résumé

Le présent document décrit les perspectives concernant le recensement de la population et des habitations qui doit être réalisé en Italie en 2011 et au-delà. En 2011, à l'occasion du recensement de la population et des habitations en Italie, il est prévu d'introduire dans le processus d'enquête d'importantes innovations, grâce auxquelles le recensement sera réalisé à partir des registres. Après 2011, l'Italie envisagera peut-être de passer à un système de recensement en continu fondé sur les registres.

1. À la réunion qu'il a tenue à Washington (États-Unis) les 19 et 20 octobre 2006, le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a approuvé le renouvellement du mandat du Groupe directeur des recensements de la population et des habitations ainsi que le plan des futures activités de la Conférence concernant les recensements de la population et des habitations. Le Bureau est également convenu que le Groupe directeur coordonnerait les travaux liés aux divers types de réunions.
2. Le présent document a été établi sur la demande du Groupe directeur des recensements de la population et des habitations, et sera présenté et examiné par le Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations à sa treizième réunion, qui aura lieu à Genève du 7 au 9 juillet 2010.

I. Introduction

3. Selon la perception commune et par définition, le recensement s'entend du dénombrement de la population. Le dénombrement doit couvrir tous les résidents du territoire d'un pays et jusqu'à ses subdivisions territoriales les plus petites. Toutefois, si le dénombrement demeure la première des tâches comprises dans un recensement, il importe de plus en plus de collecter des informations concernant un certain nombre de caractéristiques démographiques, sociales et économiques de la population totale, à un niveau de détail géographique suffisant¹.
4. Le besoin de données de recensement plus actuelles et plus fréquentes et la nécessité de réduire la concentration d'actions à entreprendre sur une même période imposent une transformation du processus de recensement. Dans un recensement classique, les services municipaux, et plus particulièrement ceux des grandes villes, doivent, sur un laps de temps relativement bref, assurer le recrutement d'un personnel, particulièrement d'agents recenseurs et autres, qui doivent être formés et affectés au travail de recensement sur le terrain, des tâches qui imposent aux services concernés une charge de travail considérable. La charge de travail qui incombe aux répondants risque également d'accroître les risques d'inefficacités opérationnelles et de détérioration de la qualité.
5. M. Leslie Kish² a affirmé: «La fourniture de statistiques annuelles spatialement détaillées pour un ensemble de variables économiques et sociales, et non uniquement un simple dénombrement, constituerait le premier objectif d'enquêtes en continu dans de nombreux pays.». Suite à cette assertion, au cours de la dernière décennie écoulée, le Census Bureau des États-Unis a lancé l'American Community Survey (ACS), une enquête en continu qui a remplacé les longs formulaires de recensement. De même, la France a adopté le recensement en continu, quoique suivant une stratégie bien différente. Le principal avantage d'une enquête en continu est de permettre des gains d'efficacité des estimations en cumulant les données au fil du temps. Ces gains peuvent être réinvestis dans l'obtention cyclique d'estimations fiables pour des niveaux prédéfinis de détail géographique.
6. Une façon possible de relever ce défi est donc d'abandonner les recensements ponctuels, consistant à réaliser un dénombrement complet sur un laps de temps unique, généralement tous les dix ans, au profit d'un recensement en continu. Le recensement en

¹ CEE, Recommandations pour le recensement de la population et des habitations de 2010
http://www.unece.org/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf.

² Kish, L. (1999), «Combining/Cumulating Population Surveys», *Survey Methodology*, 25, p. 129 à 138.

continu consiste à partager la collecte de données en plusieurs parties, chacune étant associée à un moment différent dans le temps (par exemple des années): les données sont collectées pour tout le pays, mais en continu sur une certaine période, dans le cadre d'une enquête cumulative qui porte à chaque fois sur des sous-ensembles de municipalités et des sous-ensembles de subdivisions municipales ou des sous-ensembles d'adresses.

7. Vers quel type de recensement en continu devons-nous tendre? Il n'existe pas de réponse unique à cette question, car la réponse dépend largement du contexte propre à chaque pays. Dans le présent document, nous tentons, partant de l'état des registres de population italiens et de l'interaction qu'il conviendrait d'établir entre ces registres et les recensements, de définir la solution la plus appropriée applicable au contexte italien.

II. Interaction entre recensements et registres de population

8. Aux termes du *regolamento anagrafico*³, chaque municipalité italienne doit tenir un registre de population local appelé anagrafe. Toute personne résidant habituellement dans la municipalité doit être inscrite au registre municipal, et cette inscription doit s'accompagner de renseignements concernant la composition du ménage et l'adresse de la résidence habituelle. De plus, tous les événements de la vie tels que la naissance ou le mariage, ainsi que tout mouvement de migration, qu'il soit à l'intérieur d'une même municipalité, en provenance ou direction d'une autre municipalité, ou en provenance ou direction de l'étranger, doivent être portés au registre municipal.

9. Les registres municipaux ont également pour objet de maintenir: a) les contours et les codes des unités cartographiques de recensement (secteurs et localités de dénombrement) dans leur version la plus récente validée par l'Institut national de la statistique; b) une liste de numéros d'adresses. Il convient de relever que des différences importantes de contenu, de format et de qualité des systèmes de stockage des données concernant les adresses existent entre les municipalités.

10. Jusqu'à 2001, le recensement italien de la population et des habitations était réalisé de façon classique, au moyen d'un relevé complet des données et sans utilisation explicite des informations figurant dans les registres municipaux. Conformément à la loi, au terme du recensement, les données doivent faire l'objet d'une vérification administrative afin de confronter les données des registres locaux aux résultats du recensement. Actuellement, les statistiques démographiques reposent sur les événements portés aux registres municipaux, le but étant d'actualiser annuellement les données démographiques pour les statistiques correspondant aux années hors recensement, à commencer par le recensement de la population.

III. Innovations pour le recensement italien de 2011

11. Le recensement italien de la population et des habitations de 2011 conservera les caractéristiques d'un recensement ponctuel, mais les innovations pertinentes apportées au processus d'enquête le transformeront pour en faire un recensement fondé sur les registres. La portée de ces changements ne fait aucun doute lorsqu'on considère la qualité et la quantité des innovations introduites:

- a) Acquisition des listes de ménages et d'adresses par les registres municipaux;

³ Loi italienne sur les registres de population (D.P.R. n.223 del 30 maggio 1989), Istat, Metodi e Norme serie B – n.29 1992.

- b) Envoi de questionnaires à tous les ménages inscrits dans les listes d'adresses municipales;
- c) Collecte des «réponses automatiques» par divers canaux (Web, courrier, services municipaux);
- d) Récupération des non-réponses et de la couverture insuffisante par le biais d'agents recenseurs;
- e) Rôle crucial d'un système de gestion des enquêtes en ligne (SGR).

Les changements apportés en ce qui concerne les communes de 20 000 habitants et plus sont encore plus significatifs⁴:

- f) Enquête préalable (RNC) destinée à produire, après vérification sur place, des listes de codes géographiques d'adresses et les nombres de logements correspondant à chaque adresse;
- g) Établissement de secteurs de recensement de 15 000 habitants;
- h) Collecte de données socioéconomiques par formulaires longs uniquement pour un échantillon de ménages.

12. Ces innovations sont destinées à atténuer, dès le prochain recensement et autant que possible, la plupart des problèmes posés par les recensements classiques, tels que la charge de travail qui incombe aux grandes municipalités et aux répondants. Toutefois, dans les années qui viennent, beaucoup d'évolutions sont attendues, et les choix qui auront été faits pour le prochain recensement en tenant compte exclusivement du contexte actuel ne peuvent être considérés comme étant nécessairement adaptés aux recensements suivants. Premièrement, il est possible, sans porter préjudice au contrôle de la qualité des sources administratives locales, de créer les conditions propices à l'utilisation des données administratives lors des recensements. Deuxièmement, la nécessité déjà manifeste de disposer de données socioéconomiques plus fréquentes que la traditionnelle base décennale pourrait devenir encore plus urgente.

13. Le travail de cartographie du recensement est une phase primordiale précédant le dénombrement, car il a des conséquences importantes sur la gestion du recensement et sur le travail de terrain des agents recenseurs⁵. Les principaux objectifs de ce travail sont les suivants: définir les listes d'unités territoriales constituant la hiérarchie géographique aux fins du recensement, délimiter leurs contours, définir les modes de codification, et encoder chaque unité. En règle générale, le territoire est divisé en trois niveaux hiérarchiques géographiques aux fins du recensement: 1) frontières administratives (pays, régions, provinces et communes); localités (secteurs morphologiques); (zones de dénombrement)⁶. Les zones de dénombrement sont conçues de façon à permettre une identification aisée des secteurs attribués à chaque agent recenseur et à réduire les risques de double comptage. Les contours naturels des zones de dénombrement sont les rues, les voies ferrées, les fleuves ou les lacs.

⁴ Y compris les capitales de provinces, même si elles comptent moins de 20 000 habitants.

⁵ Manuel des systèmes d'information géographique et de cartographie numérique, Nations Unies (2000). Publication ST/ESA/STAT/SER.f/79. New York, 2000. Manuel des systèmes d'information géographique et de cartographie numérique (Nations Unies, 2008), Réunion du Groupe d'experts de l'ONU sur la mesure de la population active dans les recensements, 7-10 avril 2008, New York (http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/CensusMapping_Handbook_EGM08/docs/Handbook_draft.pdf).

⁶ *Sezioni di censimento*.

14. La délimitation des secteurs de recensement⁷ dans les communes les plus grandes constitue une des principales innovations du recensement de 2011. Les secteurs de recensement sont de nouvelles unités hiérarchiques, intercalées entre les localités et les zones de dénombrement, et ils sont délimités en partenariat avec les bureaux municipaux⁸. Les secteurs de recensement ont vocation à devenir des secteurs de référence aux fins de l'estimation des variables qui ne sont collectées que par voie de formulaires.

15. Les innovations prévues pour 2011 suffiront-elles à instaurer un équilibre stable et durable entre coûts et avantages du recensement? La réponse est non, car les coûts demeurent élevés et trop concentrés dans le temps, alors que l'utilisation des données administratives reste en deçà de ce qu'elle pourrait être dans le contexte de l'Italie. Les données des recensements deviennent vite obsolètes, et l'offre de données géographiques très détaillées demeure extrêmement limitée.

16. Les choix faits pour 2011 représentent un bon compromis entre une applicabilité immédiate et la nécessaire bonne préparation à la transition vers un équilibre plus stable. Dans la prochaine section, nous examinerons les évolutions possibles à partir de 2011, ainsi que les fondements sur lesquels pourraient reposer les recensements à partir de cette date.

IV. Fondements éventuels en vue du passage de l'Italie à un système de recensement en continu après 2011

17. À l'image des États-Unis et de la France, l'Italie pourra se permettre d'assouplir les exigences applicables aux recensements ponctuels, l'idée étant d'évoluer vers un recensement en continu fondé sur les registres et utilisant les vagues de deux enquêtes (l'enquête C et l'enquête D) lors des phases cruciales d'un processus continu destiné à atteindre séparément les deux principaux objectifs des opérations de recensement, à savoir:

- a) Le dénombrement des résidents habituels et la production de données essentielles sur la structure démographique de la population et des ménages;
- b) La production d'hypercubes à partir des données socioéconomiques issues du recensement.

18. Les deux enquêtes sont très différentes en portée et en exigences: l'enquête C serait spécifiquement conçue pour rendre exploitables les données issues du dénombrement et les principales données structurelles figurant dans les registres; l'enquête D aurait pour but d'estimer les hypercubes des données socioéconomiques sur les ménages et les individus, dont la publication serait nationale et européenne.

19. Il sera nécessaire, pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, de bien gérer les bases de données géographiques (cartographie du recensement, y compris les secteurs de recensement et les listes de codes géographiques de rues et d'adresses). L'utilisation de listes de codes géographiques de rues et d'adresses, qui, dans un premier temps, soit lors du recensement de 2011, sera limitée aux communes de 20 000 habitants au moins, devrait être rapidement étendue à l'ensemble des communes. Les listes de rues et d'adresses devront être constamment actualisées conformément aux normes nationales, de

⁷ Bianchi G., Di Pede F. *et al.* (2007) Processi per la definizione di aree di censimento sub comunali da utilizzare per il Censimento della popolazione e delle abitazioni del 2011, document présenté lors de la XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bozen, 2007.

⁸ Les secteurs de recensement doivent englober une population de 15 000 habitants, et ils seront, autant que possible, calqués sur les secteurs définis au niveau municipal comme circonscriptions, zones fonctionnelles, etc.

même que le codage géographique des zones de dénombrement pour les différentes adresses. La gestion de ces listes devra faire l'objet d'une surveillance particulière.

20. Autre préalable indispensable, Istat et le Ministère de l'intérieur doivent engager un effort conjoint destiné à élaborer un système de surveillance plus contraignant des registres communaux, reprenant les dispositions du *regolamento anagrafico* et y adjoignant de nouvelles méthodes permettant une application continue. Un signe fort dans ce sens doit être la création d'un système spécifique de contrôle de la qualité et de la bonne maintenance des registres de la population et des habitations.

21. La continuité devrait apporter des gains d'efficacité importants dans le travail sur le terrain, ainsi qu'une amélioration de la qualité. Un travail local constant devrait permettre de préserver et développer le savoir-faire au fil du temps. Un processus parallèle devrait permettre d'améliorer les méthodes et d'acquérir de l'expérience. Les incidences financières positives sont également à relever: le recensement en continu permettra un étalement des dépenses publiques, et les prestations seront plus intéressantes, voire meilleur marché, que dans le cas d'un recensement ponctuel. La production de données en continu facilitera grandement les échanges et les arrangements avec les utilisateurs.

V. Dénombrement et production de données essentielles sur la structure démographique: l'enquête C

22. L'objectif consistant à réaliser un dénombrement efficace et à produire des données fiables sur la structure démographique de la population et des ménages peut être poursuivi dans le cadre de l'enquête C, qui est une enquête par échantillonnage géographique spécifiquement conçue pour mesurer la sous-couverture et la surcouverture des listes de ménages et d'adresses de chaque commune et d'y appliquer des facteurs de correction. Les estimations seront produites à l'aide d'un système de double-saisie.

23. L'enquête C devra produire un deuxième dénombrement grâce à une collecte exhaustive de données via des formulaires courts dans certaines zones de dénombrement ou via les listes d'adresses. L'indépendance de l'enquête devra être garantie par voie administrative, et le travail ne devra pas être confié au personnel communal. La bonne maintenance des listes de codes géographiques est primordiale, car les ménages qui résident aux adresses correspondant aux zones de dénombrement sélectionnées doivent être correctement relevés à partir des listes de ménages et d'adresses et reliés aux ménages observés dans le cadre de l'enquête C. L'enquête C aura pour but de produire tous les cinq ans (première édition en 2016) des estimations fiables aux niveaux communal (LAU2) et sous-communal (secteur de recensement). Une vague spécifique de l'enquête C aura pour objet de produire une estimation des résidents officiels au cours de l'année du recensement (première édition en 2021).

24. Il serait judicieux de donner aux statistiques démographiques actuelles davantage de points de référence après chaque correction apportée à l'issue d'une vague de l'enquête C, à partir des événements portés aux registres communaux, afin de pouvoir actualiser annuellement la population au cours des années suivantes.

25. Chaque vague de l'enquête C produira, au moins pour les communes retenues aux fins de l'échantillonnage, des signaux invitant à prendre des mesures de surveillance cumulées au sein d'un système spécifique de contrôle de la bonne maintenance des registres. Après quelques vagues d'enquête et une surveillance efficace, il devrait être possible de jouir d'un accès permanent à des données fiables directement auprès des registres communaux et de dénombrer les résidents habituels et les ménages, tandis que l'étude de la structure démographique de la population pourrait progressivement devenir un

dénombrement fondé exclusivement sur les registres, suivant une feuille de route rigoureuse.

VI. Hypercubes de données socioéconomiques: enquête D

26. L'objectif de l'enquête D est analogue à celui de l'American Community Survey pratiquée aux États-Unis, où les longs formulaires de recensement ont fait place à une enquête en continu. Les gains d'efficacité des estimations obtenues en cumulant les données au fil du temps permettront d'obtenir des estimations cycliques fiables à différents niveaux de détail géographique.

27. Les données socioéconomiques seront collectées via des formulaires longs. L'enquête D, qui sera une enquête en continu, aura pour objet de produire des estimations annuelles fiables aux niveaux régional (NUTS2) et provincial (NUTS3) (à partir de 2017), et des estimations quinquennales fiables aux niveaux communal (LAU2) et sous-communal (secteurs de recensement) (à partir de 2021). L'enquête D sera basée sur le dénombrement, qui sera considéré comme acquis. Le dénombrement et les principales données sur la structure démographique de la population et des ménages seront fondés sur les registres et corrigés par les vagues de l'enquête C.

28. L'enquête en deux phases sera réalisée à partir de deux unités différentes, d'abord les communes, puis les zones de dénombrement ou les adresses. Les communes de moins de 20 000 habitants ne seront pas prises comme entités séparées, mais classées en cinq grands groupes qui seront étudiés en cinq vagues annuelles. Les 509 communes comptant au moins 20 000 habitants seront prises comme entités distinctes qui, en l'occurrence, formeront les secteurs de recensement et seront classées en cinq groupes, dont chacun sera rattaché à un grand groupe. La première vague aura lieu en 2017. Chaque vague couvrira entre 600 000 et 900 000 ménages italiens (une autre possibilité serait de concentrer la collecte de données sur deux vagues, la première en 2017 et la seconde en 2021, couvrant chacune entre 1 500 000 et 2 200 000 ménages). Les estimations seraient sujettes à des erreurs d'échantillonnage pour chaque cellule des tableaux produits.

29. Toujours en ce qui concerne l'enquête D, les ménages qui résident aux adresses incluses dans chacune des zones de dénombrement sélectionnées doivent être correctement prélevés des registres des adresses et des ménages, ce qui exige aussi une bonne gestion des listes de codes géographiques. En fait, une fois relevés et dénombrés tous les ménages à prendre en compte aux fins de l'enquête, il sera possible d'exploiter certaines des solutions mises en œuvre lors du recensement de 2011 dans le but de réduire la charge de travail:

- a) Envoi des questionnaires;
- b) Collecte des «réponses automatiques» par divers canaux (Web, courrier, services municipaux);
- c) Récupération des non-réponses par les agents recenseurs;
- d) Utilisation d'un système de gestion des enquêtes en ligne analogue à celui qui aura été adopté pour le recensement de 2011.