



Commission économique pour l'Europe

Conférence des statisticiens européens

Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations**Vingt-quatrième réunion**

Genève, 21-23 septembre 2022

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Retarder un recensement en raison de crises externes : impacts et leçons pour l'avenir**Recensement de l'Irlande : les répercussions de la COVID-19
et les enseignements en découlant****Note du Central Statistics Office (Irlande)****Résumé*

Le recensement de l'Irlande devait avoir lieu le 18 avril 2021. Lorsque la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a frappé le pays en mars 2020, le Central Statistics Office (CSO) était sur le point de démarrer le recrutement d'agents recenseurs. Il a été décidé de repousser le recrutement et de commencer à élaborer un plan pour atténuer les risques et permettre de réaliser un recensement en 2021. La pandémie se prolongeant, les risques ont augmenté au point qu'il a été décidé, en septembre 2020, de reporter le recensement au 3 avril 2022. Le présent document décrit les répercussions de cette situation et les enseignements en découlant.

* Établie par Eileen Murphy.

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'Irlande procède généralement à un recensement tous les cinq ans, le précédent s'étant déroulé le 24 avril 2016. Les préparatifs du recensement de 2021 ont commencé en 2017. Habituellement, une équipe d'agents recenseurs est spécialement recrutée pour remettre en main propre les formulaires de recensement et les collecter. Cette méthode a toujours permis d'obtenir un taux de réponse élevé. Jusqu'en mars 2020, le projet se déroulait comme prévu et toutes les échéances étaient respectées.
2. Le recensement est dirigé par le Groupe de gestion du recensement, composé des quatre hauts responsables du recensement et du Directeur des statistiques sociales. Ce groupe collabore avec le Conseil du recensement, constitué d'experts provenant de l'ensemble des fonctions d'appui du CSO (les ressources humaines, le service financier et les communications, notamment) ainsi que d'experts internationaux du recensement. Ce conseil gère les risques associés au projet et fait part des problèmes rencontrés au Conseil de gestion du CSO si nécessaire.
3. Le 12 mars 2020, face à la pandémie de COVID-19, le Gouvernement a notamment fermé les écoles et les bureaux et a demandé à la population de travailler à domicile, dans la mesure du possible. Le CSO n'avait encore jamais eu recours à un mode de travail mixte : les employés se rendaient au bureau cinq jours par semaine et peu de moyens avaient été mis en œuvre pour leur permettre de travailler à domicile. Il a fallu quelques semaines pour mettre en place un système permettant aux membres du personnel de travailler depuis chez eux. En outre, au départ, on supposait que la pandémie durerait peu de temps et que tout reviendrait assez rapidement à la normale. Ainsi, dans un premier temps, le CSO a décidé de repousser les échéances et de retarder certains éléments du projet afin de voir comment la situation allait évoluer. Il a également commencé à réfléchir aux mesures à mettre en place pour continuer le recensement sur le terrain pendant la pandémie.

II. Risques

4. Une évaluation globale a été réalisée sur la possibilité d'organiser le recensement en pleine pandémie et a porté sur quatre aspects principaux, détaillés au paragraphe 5. Elle a permis de recenser de nouveaux risques associés au projet et de constater l'aggravation des risques qui avaient déjà été répertoriés. Plus le temps passait, plus les risques étaient nombreux. Les annonces du Gouvernement concernant la poursuite du travail à domicile et la distanciation sociale au travail ont eu des répercussions importantes sur le projet. Le CSO a dû modifier ses modalités de fonctionnement, notamment en ce qui concerne le recrutement, les entretiens, la formation, le travail en entrepôt, l'impression des cartes, les essais sur le terrain, les essais sur le système mis en place, les locaux, etc. L'activité a ralenti, ce qui a ajouté une pression supplémentaire sur le personnel alors que les délais étaient déjà serrés.
5. Les principaux risques répertoriés sont les suivants :
 - a) *Personnel de terrain* :
 - i) La possibilité de recruter du personnel qui serait prêt à assumer ses fonctions et à aller à la rencontre de la population en pleine pandémie ;
 - ii) La possibilité de mener à bien des procédures de recrutement en présentiel : tenue d'entretiens avec 17 000 personnes, prise de photos pour les cartes d'identité, vérification des antécédents, signature de contrats, etc. ;
 - iii) La possibilité de dispenser des formations en présentiel aux plus de 5 600 agents de terrain ;
 - iv) La possibilité de se procurer rapidement le nombre d'équipements de protection individuelle (EPI) requis, dans le contexte de la crise des chaînes d'approvisionnement au niveau mondial ;
 - v) Le déploiement sur le terrain de processus non éprouvés et non testés ;

- vi) La possibilité de se doter d'antennes régionales supplémentaires dans tout le pays pour permettre la distanciation sociale ;
 - vii) Les retards dans la livraison d'équipements indispensables en raison de la fermeture des chaînes d'approvisionnement ;
- b) *Personnel du siège :*
- i) L'obligation pour le personnel essentiel de venir sur place cinq jours par semaine et d'y respecter toutes les restrictions sanitaires ;
 - ii) La possibilité d'accueillir le nombre requis de travailleurs essentiels : il s'agissait d'abord d'une question de capacité d'accueil, mais cette situation engendrait également un risque supplémentaire, si un grand nombre d'employés essentiels venaient à tomber malades ;
 - iii) La possibilité de recruter du personnel supplémentaire qui serait prêt à assumer ses fonctions sur place cinq jours par semaine ;
- c) *Assentiment et réaction de la population :*
- i) L'assentiment de la population à la réalisation d'un recensement pendant la pandémie a été pris en compte. L'incertitude face à la réaction des personnes sollicitées, dans la situation où un agent recenseur se présente à leur porte pour leur remettre un formulaire de recensement et leur demander de participer au recensement, a été répertoriée comme un risque majeur, tout comme le taux de réponse global au recensement lui-même ;
- d) *Gouvernance et budget :*
- i) Le gel du recrutement et l'incertitude budgétaire liée à la réaffectation des ressources financières publiques pour faire face à la pandémie ;
 - ii) Il a fallu tenir compte dans la prise de décisions des répercussions financières des obligations contractuelles externes, ainsi que des dépenses de personnel supplémentaires découlant d'un éventuel report du recensement ;
 - iii) Un examen des risques associés à l'ensemble du projet a été mené et des réunions de suivi supplémentaires ont été organisées au niveau du Groupe de gestion du recensement et du Conseil du recensement, accompagnées de mises à jour plus fréquentes du projet.

III. Répercussions et atténuation des risques

6. À l'été 2020, la matrice des risques du projet avait atteint une ampleur telle que les principaux responsables du recensement ont jugé nécessaire d'organiser une réunion d'urgence avec le Conseil du recensement. Il a été décidé de recommander au Conseil de gestion du CSO d'examiner la possibilité de reporter le recensement en raison du nombre sans précédent de risques graves pesant sur le projet.
7. Le CSO a également contacté directement les autorités de santé publique et leur a demandé conseil afin de savoir s'il était plus judicieux de poursuivre ou de reporter le recensement. Les discussions sur l'impact des contrats externes et les conséquences du report sur le budget général ont été passées en revue.
8. Le Conseil de gestion a pris en compte l'avis des autorités de santé publique et a étudié en détail la possibilité de reporter le recensement de six mois ou d'un an. L'exigence de l'Union européenne (UE) d'organiser un recensement avant la fin de l'année 2021 a influencé les discussions. Il a finalement été décidé qu'il ne serait pas prudent de reporter le recensement de six mois seulement, la situation sanitaire n'ayant que peu de chance d'évoluer sensiblement dans ce laps de temps. Suite à un examen complet de toutes les circonstances, il a donc été recommandé au Gouvernement de le reporter d'un an. Celui-ci a rédigé un mémorandum et le CSO a établi un plan de communication pour expliquer les risques que représentait l'organisation d'un recensement en pleine pandémie dans un contexte où la

sécurité de son personnel et de la population devait être assurée. En septembre 2020, le Gouvernement a pris la décision de reporter le recensement au 3 avril 2022.

9. En outre, un projet distinct a été conçu pour déterminer s'il était possible de faire une estimation de la population en se servant de données administratives. Une partie des équipes chargées du recensement se sont donc vu attribuer la tâche d'analyser les nombreux ensembles de données administratives recueillies par le CSO pour étudier la possibilité de faire un dénombrement de la population à partir de ces sources de données.

10. Les étapes suivantes ont été mises en place pour atténuer les risques répertoriés à la section II :

a) Personnel de terrain :

i) Toutes les procédures de recrutement ont été repensées pour se dérouler en ligne. Les entretiens se sont tenus virtuellement et les documents demandés étaient téléversés sur un portail conçu pour l'occasion. Le processus dans son ensemble est devenu presque entièrement dématérialisé ;

ii) Plus de 20 000 heures de formations destinées au personnel de terrain (plus de 5 600 personnes) ont été repensées pour être dispensées en ligne ;

iii) Des EPI ont été achetés à temps pour la nouvelle date du recensement ;

iv) Les employés régionaux travaillaient principalement de chez eux, plutôt que dans les bureaux régionaux ;

v) Le recrutement s'est avéré difficile, sans compter les membres du personnel qui ont contracté la COVID-19 pendant les opérations de terrain ;

vi) Le CSO a également maintenu la communication avec les autorités de santé publique pour veiller à ce que tous les processus nécessaires à la bonne tenue du recensement soient conformes aux consignes de santé publique du moment ;

b) Personnel du siège :

i) Outre la distanciation sociale, de nouvelles obligations en matière de présence sur site ont été mises en place ;

ii) Pour ne pas dépasser les quotas, seuls les travailleurs essentiels se rendaient sur site ;

iii) Des protocoles très stricts ont été mis en place en cas d'infections par la COVID-19 ;

iv) Le CSO a recruté davantage de personnel essentiel, mais moins que ce qui avait été envisagé ;

c) Assentiment/réaction de la population :

i) Grâce au report du recensement, l'opération de terrain s'est tenue dans des conditions bien plus favorables ;

ii) La communication s'est avérée cruciale pour mobiliser la population et atténuer toute réticence liée à la COVID-19. L'équipe a choisi le slogan « Be Counted » et a souligné que les données recueillies grâce au recensement jouaient un rôle majeur dans la prise de décisions en matière de politiques publiques dans les domaines du logement, de la santé, des transports, de l'éducation, etc. Pour la première fois, le formulaire comprenait une « capsule temporelle » où les personnes recensées pouvaient écrire un message aux générations futures, ces formulaires étant conservés de manière sécurisée avant d'être publiés cent ans plus tard. Cette capsule temporelle était également un excellent moyen d'associer le public et l'occasion d'encourager la participation via différents médias ;

d) Gouvernance/budget :

i) Les besoins budgétaires immédiats et l'évolution du coût total du projet de recensement ont été étudiés. Des négociations ont été engagées avec les autorités financières publiques ainsi qu'avec chacun des agents recenseurs contractuels pour

que le projet soit mené à terme dans les nouveaux délais impartis, tout en minimisant les coûts supplémentaires et en veillant à un bon rapport qualité-prix ;

ii) Lorsque les ressources contractuelles et les ressources en personnel supplémentaires ont été obtenues, le recensement a pu se dérouler de manière satisfaisante sans dépasser le budget ;

iii) Les échéances du projet ont été révisées afin de mettre en place les nouveaux systèmes et processus en temps et en heure ;

e) *Exigences de l'Union européenne :*

i) Il a été convenu avec Eurostat de mettre au point une méthode concertée afin que l'Irlande puisse transmettre les informations pertinentes du recensement pour la bonne période.

IV. Enseignements

11. Les structures de gouvernance sont cruciales dans un projet de cette ampleur. Le Groupe de gestion du recensement et le Conseil du recensement étaient dotés des compétences voulues pour procéder à une analyse à 360° des circonstances particulières du projet. Cette vue d'ensemble détaillée a donné des orientations claires au Conseil de gestion du CSO pour lui permettre de prendre ses décisions.
12. Il était absolument nécessaire de recruter et de former le personnel en ligne mais nous considérons que cette situation n'était pas toujours optimale. Même si le mode de fonctionnement en ligne sera maintenu à l'avenir, certains éléments clés des processus gagneraient à se tenir à nouveau en présentiel, lorsque les circonstances le permettent. Les échanges avec nos collègues internationaux nous ont convaincus de poursuivre le recrutement en interne, l'externalisation de cette tâche pouvant causer plus de problèmes qu'elle n'en résout.
13. L'exemple d'autres pays qui ont effectué un recensement en 2020/2021 nous montre qu'un canal de réponse en ligne, limitant le nombre d'agents de terrain nécessaires aux opérations de suivi des non-réponses, leur a permis de poursuivre leur recensement malgré la pandémie. Certains pays ont même enregistré un « bond » du taux de réponse du fait de la pandémie, les gens étant généralement chez eux le soir du recensement.
14. Plus généralement, l'expérience nous apprend qu'il est de plus en plus difficile de mobiliser la population et de continuer à obtenir un taux de réponse élevé, pourtant indispensable au succès d'un recensement. Proposer plusieurs modes de participation au recensement permet de le rendre plus accessible et d'obtenir plus de réponses de la population.
15. L'étude de la contribution des données administratives aux recensements et à l'amélioration de leur qualité a ouvert de nouvelles perspectives au sein du CSO.

V. Conclusion

16. Reporter le recensement d'un an était la décision la mieux adaptée pour l'Irlande. Le CSO n'aurait pas pu obtenir un résultat d'aussi grande qualité si le recensement de 2022 avait eu lieu en 2021. Compte tenu des enseignements tirés de la pandémie, il ne serait pas prudent de vouloir appliquer la méthode de terrain habituelle pour le prochain recensement.
17. La décision de reporter le recensement d'un an signifiait également que le calendrier des recensements à venir devait être revu. Le Conseil de gestion du recensement du CSO a donc décidé de réunir une équipe pour rédiger un rapport de faisabilité sur les recensements à venir et leur calendrier. Cette équipe a recommandé de proposer une option de réponse en ligne et d'effectuer le prochain recensement en 2027. Le Gouvernement a approuvé ces recommandations début 2022 et le financement de la plateforme en ligne a été obtenu dans le cadre du Plan national de relèvement et de résilience de l'UE.
18. En novembre 2021, le projet destiné à produire une estimation administrative de la population a débouché sur une publication intitulée *Irish Population Estimates from Administrative Data Sources* (Estimation de la population irlandaise à partir de données administratives). Celle-ci fournit des détails sur la population selon la zone géographique, mais ne contient pas encore les données d'attribut nécessaires pour un recensement. À l'avenir, elle pourrait également servir de base à l'estimation annuelle de la population requise par l'UE et sera prise en compte dans le cadre de décisions concernant les recensements à venir en Irlande, à commencer par celui de 2027.
19. Les résultats préliminaires du recensement de 2022 ont été publiés avec succès le 23 juin 2022 et la validation de principe de l'option de réponse en ligne pour celui de 2027 est en bonne voie.