



Commission économique pour l'Europe

Conférence des statisticiens européens

Soixante-douzième réunion plénière

Genève, 20 et 21 juin 2024

Point 7 (a) de l'ordre du jour provisoire

**Coordination des activités statistiques internationales
dans la région de la Commission économique pour l'Europe :
Résultats des examens approfondis récemment réalisés
par le Bureau de la Conférence des statisticiens européens****Examen approfondi de cas d'utilisation pour de nouvelles
bases de population****Communication de la Pologne, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et
d'Irlande du Nord et de la Commission économique pour l'Europe***Résumé*

Le présent rapport examine les besoins réels et potentiels de statistiques démographiques produites à l'aide de bases autres que la résidence habituelle (« nouvelles bases de population ») parmi les utilisateurs de statistiques officielles. Il tente de clarifier la différence entre ces bases de population nouvelles ou complémentaires et le phénomène croissant du recours à des sources non traditionnelles de données démographiques, qui occupe également une large place dans les débats de haut niveau sur les statistiques officielles. La principale conclusion du rapport est qu'un véritable dialogue avec les utilisateurs visant à identifier leurs besoins est susceptible de révéler une demande grandissante de nouveaux dénombrements de la population. Le rapport constate qu'à ce stade, la production de telles statistiques est relativement limitée. On trouvera dans la dernière section un résumé des délibérations de la réunion de février 2024 du Bureau de la Conférence des statisticiens européens.

La Conférence est invitée à approuver les résultats de l'examen approfondi.



I. Résumé analytique

A. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en vue d'étayer l'examen approfondi, par le Bureau de la Conférence des statisticiens européens (CSE), des cas d'utilisation de nouvelles bases de population, complémentaires ou différentes¹. Il a pour principal objectif d'évaluer la situation internationale actuelle concernant la production et l'utilisation de statistiques démographiques dérivées d'autres bases. Il s'agit pour cela d'examiner l'éventail des bases existant actuellement, les besoins recensés par les organismes nationaux de statistique et d'autres entités publiques en matière de données de ce type et les méthodes employées par les pays pour évaluer la demande des utilisateurs à l'égard de ces comptages démographiques. Le but essentiel est donc de déterminer dans quelle mesure la production de nouvelles bases de population cadre avec les besoins réels et de clarifier les processus fondamentaux de concertation avec les utilisateurs pour discerner ces besoins et y répondre.

B. Objet

2. Le dénombrement des résidents habituels sert généralement de référence principale pour les estimations de la population. Le présent rapport porte donc sur les solutions de rechange envisageables, à savoir toutes les bases de population *autres* que celle de la résidence habituelle (lieu de travail, résidents de courte durée, etc.).

3. Les dénombremens, qu'ils soient fondés sur la résidence habituelle ou sur une autre base de population, sont le plus souvent établis à partir des données de recensement. Cependant, le présent rapport s'intéresse non pas aux sources de données, mais plutôt aux statistiques qui en résultent. Que les statistiques démographiques soient produites à partir de données de recensement, de données d'enquête ou de toute autre source (et, de fait, que les données de recensement soient recueillies par dénombrement direct, compilées à partir de sources de données administratives, ou obtenues par une combinaison de ces approches – ce qui est une véritable question d'actualité pour de nombreux organismes nationaux de statistique), elles peuvent néanmoins être calculées au moyen de différentes bases, en fonction des variables prises en compte dans la ou les sources en question. Il faut souligner que le présent rapport *n'est pas* une étude sur les avantages des données administratives ou d'autres sources pour la réalisation des recensements et/ou la production de statistiques démographiques officielles. L'objectif est plutôt de déterminer si ces sources sont actuellement utilisées ou s'il est prévu de le faire dans le cadre de nouvelles bases de population.

C. Aspects méthodologiques

4. Le rapport a été élaboré à partir d'une combinaison de recherches documentaires et de réponses à un bref questionnaire reçues de divers organismes nationaux de statistique, à savoir principalement ceux qui, lors d'une consultation de la CSE, s'étaient déclarés disposés à fournir une contribution, ainsi que d'autres contactés directement par les auteurs. Parmi les organismes nationaux de statistique et les organisations internationales auxquels a été adressé le questionnaire², neuf y ont répondu³. Le questionnaire comprenait trois sections principales,

¹ L'expression « autre base de population » a souvent été utilisée dans la littérature existante. Cependant, à la suite de l'examen approfondi du Bureau de la Conférence pour lequel le présent document a été établi, il a été décidé d'adopter l'expression « nouvelle base de population », pour éviter de laisser entendre involontairement et de façon erronée que de telles bases fournissent des dénombremens de population à utiliser à la place des dénombremens standard.

² Le questionnaire est reproduit en annexe.

³ Des réponses fondées sur le modèle ont été reçues de l'Albanie, du Canada, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne, du Royaume-Uni et d'Eurostat. La Fédération de Russie a fourni une contribution écrite sur le sujet en général. L'Italie et le Royaume des Pays-Bas ont indiqué ne pas avoir d'éléments pertinents à communiquer.

portant sur les bases de population actuellement utilisées par les organismes nationaux de statistique pour produire des statistiques démographiques, sur leurs projets ultérieurs de production et sur la nature et l'étendue de la collaboration établie avec leurs utilisateurs pour évaluer la demande. Les réponses, associées aux informations recueillies lors de la recherche documentaire, ont donné aux auteurs une perspective globale sur les diverses activités et approches employées pour produire des statistiques démographiques à partir de nouvelles bases de population.

D. Principales constatations

5. Le travail de recherche effectué a permis de constater que la fourniture de statistiques à partir de nouvelles bases de population est une pratique actuellement adoptée par un petit nombre de pays seulement, et qu'elle est loin d'être généralisée. Le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni s'emploient activement à produire de telles statistiques, tandis que dans d'autres pays, les principaux ou uniques dénombrements sont ceux qui sont fondés sur la résidence habituelle.

6. En outre, la demande de dénombrements complémentaires varie considérablement et est étroitement liée à l'évolution de la population locale et aux impératifs de politique générale qui en découlent. Le Canada, par exemple, a fait état du cas d'un important secteur de la population qui passe du temps dans une province différente de celle de sa résidence habituelle, tandis que la Nouvelle-Zélande a signalé avoir besoin de déterminer les populations qui recourent aux services de santé, quelles que soient les conditions de résidence des intéressés.

7. Il est intéressant de noter que les pays où des produits statistiques sont activement élaborés à l'aide de nouvelles bases de population sont aussi ceux qui déclarent collaborer de façon dynamique avec les utilisateurs sur ce sujet, en lançant souvent des initiatives spécifiques de concertation. Il se peut que, lorsqu'ils sont largement consultés, les utilisateurs aient effectivement tendance à faire part d'une demande de comptages supplémentaires de ce type que les services de statistique peuvent souhaiter satisfaire.

E. Conclusions

8. Les recherches menées en prévision du présent rapport ont mis en évidence le fait que quelques pays s'efforcent de produire des dénombrements supplémentaires pour répondre aux demandes particulières des utilisateurs identifiées dans le cadre de programmes de collaboration active.

9. Il ressort donc clairement de cet examen qu'une **collaboration dynamique avec les utilisateurs** est, pour l'organisme national de statistique, un facteur essentiel permettant de garantir l'identification correcte de leurs besoins en matière de comptages et autres statistiques démographiques. Lorsque l'on demande aux utilisateurs s'ils verraient un intérêt à accéder à de nouvelles bases de population, il semble qu'un tel besoin sera probablement identifié ; et lorsque de tels produits sont proposés, certains groupes d'utilisateurs paraissent les juger utiles.

10. La nature localisée des caractéristiques démographiques, des considérations de politique générale et du contexte politique fait que les besoins des utilisateurs varient considérablement selon les pays. Cela étant, il est rare que ces besoins soient entièrement originaux. Il semble donc probable que les présentes conclusions, formulées sur la base de l'expérience d'un petit nombre de pays, puissent s'appliquer à d'autres pays s'ils devaient mener des consultations analogues auprès des utilisateurs au sujet des statistiques démographiques.

11. L'une des conclusions qui ressort des réponses au questionnaire concerne aussi la tendance généralisée à confondre ce qu'on entend par « autre base de population » et « autre source de données pour les statistiques démographiques », bien qu'il s'agisse en réalité de deux notions totalement différentes. La communauté internationale des statistiques officielles pourrait donc envisager **d'élaborer une définition et une explication plus détaillées des**

expressions « nouvelle base de population » ou « autre base de population », de préciser en quoi elles se distinguent des questions liées aux sources de données et de faire comprendre cette distinction en veillant à ce que les directives convenues au niveau international en tiennent compte.

II. Introduction

12. Le Bureau de la Conférence des statisticiens européens procède régulièrement à un examen approfondi de certains domaines statistiques. L'objectif de ces examens est d'améliorer la coordination des activités statistiques dans la région de la CEE, de remédier aux problèmes qui apparaissent et de faciliter l'échange de pratiques exemplaires et l'apprentissage mutuel.

13. Le Bureau de la Conférence a initialement choisi le thème des « cas d'utilisation pour de nouvelles bases de population » en février 2020. À l'époque, les pays se trouvaient dans leur majorité au stade des derniers préparatifs de leurs recensements et ne disposaient donc pas d'experts pour préparer l'examen. Il a été décidé d'attendre une date ultérieure pour procéder à celui-ci. En février 2023, le Bureau de la Conférence a retenu ce thème pour l'examiner en octobre 2023, la plupart des pays ayant alors effectué leurs recensements du cycle de 2020 et étant en mesure d'en tirer des enseignements.

III. Domaine statistique visé

14. Lorsqu'on parle de la « population » d'un lieu, on a généralement, dans le langage de tous les jours, une idée assez claire et communément partagée de ce que cela recouvre, à savoir *les personnes qui y vivent*.

15. Mais comme pour tout ce qui touche aux statistiques, il y a plus ample matière à analyse lorsqu'on y regarde de plus près, en ce qui concerne à la fois ce qu'on entend précisément par ces mots (« personnes » et « vivre »), et ce à quoi on s'intéresse exactement et pourquoi.

16. Des dénombrements peuvent être effectués à partir de plusieurs bases différentes (lieu de résidence habituel, lieu de résidence légale, citoyenneté, lieu où des personnes possèdent ou louent un bien, lieu où sont payés les impôts, lieu de travail ou d'études, etc.). Une base de population est un sous-ensemble⁴ de la population totale défini selon un ensemble spécifique de critères (des définitions plus complètes figurent dans la section III.A ci-dessous). L'évolution de l'utilisation de ces différentes bases et leur apparition dans les recommandations internationales – notamment la base des résidents habituels et l'élaboration de sa définition détaillée dans la région de la CEE – ont été présentées dans un document de travail d'Eurostat (Lanzieri, 2019) à la réunion de 2019 du Groupe d'experts CEE-Eurostat des recensements de la population et des habitations. Ce document examine les concepts et définitions actuellement utilisés et les pratiques suivies pour déterminer la taille et la localisation de la population dans les pays de l'Union européenne.

17. Les *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020* reconnaissent que les pays peuvent souhaiter produire des dénombrements supplémentaires en utilisant d'autres bases, mais engagent les pays à établir une estimation aux fins des comparaisons internationales en retenant la base des « résidents habituels »⁵. Cette recommandation repose sur le postulat selon lequel l'information la plus pertinente sur la répartition spatiale des personnes est l'endroit où elles passent habituellement la nuit, puisqu'il correspond au lieu où elles ont leur domicile, paient des impôts et consomment des biens et des services domestiques.

18. Or l'endroit où les gens passent leur journée – au travail ou à l'école, sur les routes, dans les centres commerciaux, dans les nœuds de transport, dans les installations de loisirs ou les espaces extérieurs – pourrait éventuellement s'avérer plus utile pour pouvoir prendre

⁴ Il peut s'agir d'un sous-ensemble complet, correspondant à la totalité.

⁵ Voir CEE (2015), sect. V, par. 392 et 393.

certains types de décisions concernant la fourniture de services. Il serait sans doute préférable que l'affectation de ressources aux services de santé, à l'approvisionnement en électricité, à la collecte des déchets ou aux infrastructures de communication soit fondée sur des informations relatives au lieu où les gens se trouvent pendant la journée, tandis que les informations sur les itinéraires et les horaires de déplacement contribueraient à éclairer la planification des transports et la construction de nouveaux logements.

19. Les analyses existantes ont abordé cette question sous plusieurs angles, allant des impératifs liés aux sources de données (par exemple, ce à quoi peut aboutir un dénombrement direct dans un recensement traditionnel et ce que les sources de données administratives peuvent faire apparaître) à des questions plus philosophiques (que signifie réellement le terme « population » ?).

20. Le présent rapport contribue à ces discussions plus larges en se concentrant principalement sur les *cas d'utilisation* de dénombrements complémentaires, de façon à déterminer pourquoi ils sont nécessaires, à quoi ils peuvent servir et, surtout, comment les organismes nationaux de statistique peuvent s'informer des besoins et des utilisations en question. La raison en est que **le besoin de nouvelles statistiques ou de statistiques différentes et leur utilisation éventuelle devraient primer sur les considérations concernant la façon dont elles seront produites.**

A. Définitions

21. L'exposé qui suit repose sur une compréhension commune de plusieurs concepts. De brèves définitions sont donc présentées ci-après, mais il convient de noter qu'une équipe spéciale de la Conférence des statisticiens européens se consacre actuellement à l'examen et à la révision de certaines de ces définitions et de leurs descriptions et explications, dans le cadre du projet plus large de révision et d'actualisation des recommandations de la CSE sur les recensements de la population et des habitations pour le cycle de 2030⁶.

1. Population

22. Selon les Recommandations de la Conférence, le terme « population » désigne un ensemble de personnes affectées à une entité géographique et qui, au moment de référence du recensement, répondent à des critères définis ; ces critères doivent permettre d'identifier les adjectifs qualificatifs (libellés) qui précisent la population à laquelle on se réfère (telle que la population de résidents habituels ou la main-d'œuvre). Pour atteindre ses objectifs nationaux, un pays peut s'intéresser à diverses « populations ». Il est recommandé de faire en sorte que les adjectifs qualificatifs (libellés) attribués aux populations nationales soient aussi proches que possible de la signification qui leur a été donnée dans le contexte international (par. 385 et 386, p. 87). Il convient de noter la composante spatiale de la définition. Que l'on s'intéresse à toutes les personnes, ou seulement à celles qui présentent une caractéristique particulière, il faut toujours, quel que soit le cas, fixer une limite pour spécifier la zone dans laquelle est effectué le dénombrement.

2. Population à dénombrer

23. D'après la définition figurant dans les Recommandations de la Conférence, l'expression « population à dénombrer » désigne le groupe de personnes que le pays décide de couvrir dans le cadre du recensement, que ces personnes soient ou non exclues par la suite d'un dénombrement déterminé (par. 387, p. 87). Autrement dit, il s'agit du groupe de personnes qui constitue la population cible des activités de collecte de données (qu'il s'agisse d'un recensement direct ou d'une compilation de données provenant de registres ou de sources administratives). Un pays peut collecter des données sur toutes les personnes présentes à un moment donné, mais ne produire ensuite que des statistiques officielles concernant les personnes résidant habituellement dans le pays, par exemple.

⁶ Le mandat de cette équipe spéciale peut être consulté [ici](#), et un rapport d'activité, présenté sous la forme d'un diaporama disponible [ici](#), a été établi pour la réunion de septembre 2023 du Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations de la CSE.

3. Population servant de base au recensement (ou base de population)

24. Selon les Recommandations de la Conférence, la population servant de base au recensement « s'entend de la population utilisée pour l'établissement d'agrégats à des fins statistiques. Il peut s'agir d'un sous-groupe – ou de l'ensemble – de la population à dénombrer. Un pays peut avoir plusieurs populations servant de base au recensement (à différentes fins statistiques), mais l'une d'elles doit toujours être la population de base utilisée pour les comparaisons internationales (plus généralement la « population de résidents habituels ») (par. 388, p. 87). Cette définition est donnée dans le contexte de recommandations pour un recensement et suppose donc qu'il s'agit nécessairement d'un sous-ensemble de la population dénombrée *lors du recensement*. Cependant, elle pourrait en principe être totalement ou partiellement différente et inclure éventuellement des personnes qui ne sont ni réellement dénombrées, ni destinées à l'être dans un recensement.

4. Dénombrement de la population

25. Le dénombrement de la population, ou « population totale » telle que définie dans les Recommandations de la Conférence, « est l'agrégat obtenu en additionnant simplement les données individuelles sur la population servant de base au recensement qui a été dénombrée » (par. 389, p. 87). Une distinction est à faire avec la population estimée, qui est obtenue par des méthodes statistiques d'estimation. De même que pour la population de base, la définition donnée pour un dénombrement de la population dans les Principes et recommandations de la Division de statistique de l'ONU est, comme on peut le comprendre, propre aux recensements : « Un dénombrement de la population peut correspondre à un sous-ensemble ou à la totalité de la population recensée. Un pays peut avoir un ou plusieurs dénombremments de la population, tous dérivés de la population recensée » (par. 4.23, p. 186). D'une manière plus générale, un dénombrement de la population pourrait être un ensemble de données agrégées provenant d'une base de population, qu'elles soient collectées/produites dans le cadre d'un recensement ou par un autre moyen.

5. Résidence habituelle

26. Les recommandations tant régionales (Conférence des statisticiens européens) que mondiales (Division de statistique de l'ONU) sur les recensements, de même que les règlements de l'UE relatifs aux recensements (Commission européenne 2008 ; Union européenne 2017 *a* et *b*) spécifient que les pays doivent produire un dénombrement de la population de « résidents habituels » à des fins de comparaison internationale. La Division de statistique de l'ONU propose les définitions ci-après et des directives pour leur application (par. 2.48, p.42) :

« En général, le lieu de résidence habituel est défini aux fins du recensement comme le lieu où la personne recensée vit au moment du recensement, et où elle vit depuis quelque temps ou le lieu où elle a l'intention de rester pendant quelque temps. Il est recommandé que les pays appliquent un seuil de douze mois pour déterminer le lieu de résidence habituel selon l'un des deux critères suivants :

- a) Le lieu où la personne recensée a vécu de manière continue la plupart du temps au cours des douze derniers mois (autrement dit, au moins six mois et un jour), sans compter les absences temporaires pendant des vacances ou des missions de travail, ou bien le lieu où cette personne a l'intention de vivre pendant au moins six mois ;
- b) Le lieu où la personne recensée a vécu de manière continue pendant au moins les douze derniers mois, sans compter les absences temporaires pendant les vacances ou des missions de travail, ou bien le lieu où cette personne a l'intention de vivre pendant au moins douze mois. ».

27. Les Recommandations de la Conférence pour 2020 préconisent expressément la dernière de ces deux options (connue sous le nom de « critère des douze mois ») comme base à utiliser pour les comparaisons internationales, et précisent en outre que la même définition devrait être appliquée non seulement au niveau national, mais aussi aux divisions territoriales pertinentes du pays (par. 393, p. 89). Elles définissent également le « lieu de résidence habituelle » comme « le lieu géographique où la personne recensée passe habituellement son

temps de repos quotidien au cours d'un laps de temps défini, comprenant le temps de référence du recensement » (par. 392, p. 89).

28. Même si la Division de statistique de l'ONU reconnaît qu'il appartient aux pays d'arrêter la définition d'un résident habituel en fonction de leur situation particulière, elle souligne néanmoins qu'un dénombrement des résidents habituels doit être effectué.

6. Nouvelle base de population (ou autre base de population)

29. On entend par « autre base de population » un sous-ensemble de la population recensée selon un critère autre que la résidence habituelle (*se substituant* ou *s'ajoutant* au critère de la résidence habituelle). Elle est calculée et utilisée comme base d'une analyse, d'une étude ou d'une mesure spécifique au lieu de la base de population résidente habituelle retenue traditionnellement, typique des chiffres de population officiels. Cette approche est souvent employée pour étudier ou mesurer un phénomène particulier d'un point de vue original. Une base de population s'articulant sur une définition géographique ou professionnelle permet une analyse qui donne lieu à des observations nettement plus ciblées et, par la suite, à des recommandations. **Il importe de noter, pour une bonne compréhension du reste du présent rapport, que la notion d'« autre base de population » n'est pas synonyme de celle d'« autre source de données démographiques ».** Une base de population est un groupe défini selon certains critères spécifiés, sans référence à la source de données utilisée pour l'identifier (voir également la note de bas de page 1).

B. Pratiques habituelles en matière de statistiques démographiques

30. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, lorsqu'on parle de « population », il est le plus souvent question, en langage courant, des personnes qui *vivent* dans un lieu. Cependant, il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent cette tendance à s'appuyer autant sur l'idée de dénombrer les personnes sur le lieu où elles vivent habituellement. Est-ce parce que c'est vraiment, sur le plan des concepts, l'information souhaitée, ou parce qu'elle est la plus simple à définir et à saisir de manière normalisée ? Les Principes et recommandations de la Division de statistique de l'ONU fournissent quelques éclaircissements :

« Les pays veulent d'abord connaître le nombre de résidents habituels sur leur territoire ainsi que leur répartition, car en général la résidence habituelle est le meilleur indicateur pour savoir où il y aura une demande et une consommation de services ; ce nombre est donc le plus approprié pour planifier et élaborer des politiques » (par. 4.24, p. 186).

31. Cela donne un premier indice sur une partie au moins de la réponse à la question de savoir pourquoi, en tant que société, nous voulons savoir « où les gens vivent » : d'un point de vue conceptuel, ce que l'on tient vraiment à savoir, c'est où ils sollicitent et consomment des services (et où ils le feront à l'avenir) et où ils s'exposent à tel ou tel risque ou éventualité, afin que de pouvoir assurer la planification, les prestations ou les mesures d'atténuation voulues.

32. L'emploi de la résidence habituelle en tant qu'indicateur de la demande de produits et de services repose sur l'un au moins des deux postulats suivants : premièrement, la majeure partie de la consommation de biens et de services a lieu à domicile ; deuxièmement, les distances parcourues quotidiennement par les personnes qui passent la journée en dehors de leur domicile sont suffisamment faibles pour que le fait de les dénombrer là où elles passent habituellement la nuit donne une bonne idée de l'endroit où elles consomment le plus de services ou utilisent le plus d'infrastructures. En effet, le logement lui-même représente une très grande partie de cette consommation de services et d'infrastructures : les données démographiques servent en grande partie à éclairer les décisions relatives à l'implantation, au type et à la taille des logements à construire.

33. Ces deux postulats se sont sans doute avérés relativement justes pour la plupart des utilisateurs et la plupart du temps, mais ce n'est certainement pas le cas partout. C'est ce que montre par exemple l'article de *The Guardian* (2016) dans lequel les données du recensement

de 2011 sur les distances de migration journalière des travailleurs en Angleterre et au Pays de Galles ont été cartographiées pour tenter de visualiser l’empreinte économique des villes, révélant les distances considérables parcourues quotidiennement par une minorité de travailleurs et les vastes « zones d’attraction » des villes en termes de lieux de résidence habituelle des travailleurs qui y passent leurs journées.

34. Outre cet argument conceptuel, une deuxième raison, d’ordre pratique, justifie le large recours au dénombrement des personnes là où elles vivent : un tel protocole permet d’éviter les doubles emplois ou les omissions, c’est-à-dire de recenser chaque personne une seule fois (et notamment d’éviter un sous-dénombrement ou un surdénombrement au niveau international, en disposant d’un ensemble de règles permettant d’affecter les transfrontaliers à un seul et même pays). Les directives régionales et mondiales en matière de résidence habituelle aident les pays à résoudre les questions épineuses concernant les personnes à inclure et à exclure et la manière de traiter les cas particuliers (personnes ayant des résidences multiples, enfants se déplaçant entre plusieurs foyers parentaux, sans-abri, travailleurs transfrontaliers, personnel militaire et diplomatique, nomades et gens de mer, etc.).

35. Il n’existe pas de « pratique type » aussi claire dans le cas des nouvelles bases de population. Alors que la définition de la résidence habituelle fait globalement consensus au niveau international, les nouvelles bases de population peuvent donner lieu à toutes sortes de définitions. La production de statistiques à partir de ces bases (« population diurne », « population active », etc.) est donc déterminée par le cas précis dont il s’agit (besoins exprimés par les utilisateurs ou source de données utilisée, par exemple), à la différence des dénombrements effectués à partir de la base de population des résidents habituels, qui sont dans la quasi-totalité des cas établis par les organismes nationaux de statistique et compris par leurs utilisateurs.

C. Nouvelles bases de population (ou autres bases de population)

36. Si la résidence habituelle est la base du principal ou du seul dénombrement officiel de la population réalisé par les organismes nationaux de statistique de bon nombre de pays, il en existe de nombreux autres qui peuvent théoriquement être produits. Ainsi qu’il ressort des Recommandations de la CSE, d’autres dénombrements, effectués à partir de bases autres que la résidence habituelle, peuvent s’avérer nécessaires au niveau national. Dans le cadre d’un recensement, il peut s’agir d’un sous-ensemble de résidents habituels, ou d’une « population à dénombrer » qui ne se limite pas aux résidents habituels (par exemple, si le pays souhaite procéder à un comptage des résidents de courte durée, ou même des ressortissants non résidents dans les cas où une importante diaspora réside à l’étranger).

37. Les Principes et recommandations de la Division de statistique de l’ONU notent également que, outre la résidence habituelle et la « population présente » (simple dénombrement de fait des personnes présentes au moment du recensement, indépendamment de leur résidence), les pays peuvent avoir un besoin particulier d’autres dénombrements. Il peut s’agir des « dénombrements de la population aux fins des services », dans les cas où « une part importante de la population qui fournit ou consomme les services dans une zone n’a pas son domicile habituel dans cette zone » (par. 4.44, p. 190), notamment les populations présentes dans la journée, les populations de travailleurs et les populations de visiteurs.

38. Les recensements (qu’ils soient traditionnels, mixtes ou fondés sur des registres ou d’autres sources administratives) ne sont pas la seule source potentielle de données pour des dénombrements de population supplémentaires. Les informations peuvent être obtenues à partir des sources utilisées pour les statistiques sur les migrations, le tourisme et les entreprises, par exemple. Il ne s’agit donc pas ici d’examiner simplement « ce que l’on peut produire avec des données de recensement », mais plus largement « quels types de dénombrements de population pourraient être nécessaires et à quelles fins ».

39. Il est certain que les personnes qui se rendent au travail, à l’école ou ailleurs utilisent des services et des infrastructures à la fois sur le lieu de destination et pendant leur trajet. Une entreprise qui décide de l’emplacement d’un snack-bar s’intéressera davantage à l’endroit où des consommateurs prennent leur pause déjeuner qu’à l’endroit où ils dorment. Une administration qui alloue des ressources à l’entretien des routes les consacrera aux zones où

circulent le plus de véhicules, plutôt qu'à celles où ils sont garés pendant la nuit. En fait, bon nombre de décisions de ce type nécessitent des informations tant sur le lieu de résidence que sur le lieu de travail ou d'études, car c'est l'itinéraire entre les deux qui importe (par exemple pour la mise à disposition de transports publics).

40. Les déplacements entre différents sites ne sont pas nécessairement quotidiens. Il y a les travailleurs saisonniers, ou les personnes qui ont deux domiciles et passent de l'un à l'autre à intervalles réguliers. Les étudiants passent souvent l'année universitaire seuls, dans des logements collectifs ou en colocation, et les périodes de vacances au foyer familial. Les touristes passent plus ou moins de temps sur les sites qu'ils visitent. Il y a également des cas dans lesquels des mesures incitatives ou dissuasives particulières influent sur le lieu où, dans les pays dotés d'un registre de la population, les personnes déclarent « vivre », la résidence habituelle officiellement enregistrée ne donnant donc pas une image fidèle du lieu de consommation réelle. L'enregistrement officiel peut néanmoins s'avérer utile à des fins décisionnelles, par exemple pour l'estimation des recettes fiscales. Il en va de même pour les personnes qui possèdent un bien immobilier et paient des impôts sur celui-ci sans l'occuper.

41. Chacun de ces scénarios laisse entrevoir la nécessité d'un dénombrement qui donnerait une idée de la demande réelle de services et d'infrastructures. Or dans le cadre des recensements tels qu'ils sont habituellement pratiqués, l'objectif reste d'affecter les individus à un seul et même lieu. Si une personne a deux domiciles, c'est celui où elle passe le plus de temps qui lui est attribué ; si des touristes font ou ont l'intention de faire un séjour d'une durée inférieure à douze mois, ils ne sont pas considérés comme des résidents habituels. Cette approche du « tout ou rien » est très intéressante pour les besoins pratiques du recensement des résidents habituels, mais elle masque de nombreuses nuances qui pourraient être utiles aux utilisateurs des statistiques. Il se peut aussi que les cas de ce type se multiplient au fil du temps. Si la proportion de personnes régulièrement mobiles au sein d'une population est faible, l'affectation de chacune de ces personnes à 100 % à un lieu « principal » est une solution acceptable (par opposition à l'affectation de « portions » d'une personne à différents lieux au prorata du temps passé dans chacun d'eux). Cependant, à mesure que la part de la population mobile augmente, la perte d'information qui en résulte s'accroît également.

42. Il est important de savoir où les gens passent les différentes parties de leur temps, plutôt que leur nuit uniquement, non seulement pour étudier leurs habitudes de consommation, mais aussi pour évaluer leur exposition aux risques. Le profil de risque d'un événement est influencé par la durée pendant laquelle la population est exposée à la possibilité d'un tel événement. Lorsque l'on examine le risque associé par exemple à un raz-de-marée qui franchirait la barrière de la Tamise à Londres et inonderait le centre-ville, force est de constater que le profil de risque varie considérablement tout au long de la journée, en fonction du nombre de personnes qui seraient touchées par une telle catastrophe. Vu les millions de banlieusards qui se rendent régulièrement dans les bureaux du centre de Londres et rentrent chez eux dans les comtés environnants, le nombre de personnes touchées par une inondation serait donc beaucoup plus faible si l'événement se produisait à 2 heures du matin plutôt qu'à 2 heures de l'après-midi. Comprendre les complexités d'un profil de risque de ce type est capital pour des organisations telles que le Health and Safety Executive (Direction de la santé et de la sécurité du Royaume-Uni), chargé d'évaluer et d'atténuer les risques.

43. Il importe de souligner que l'objectif premier du présent rapport est de mettre en lumière les différents cas d'utilisation de nouvelles bases de population, c'est-à-dire la demande et l'utilité des analyses dérivées de telles bases, plutôt que les méthodes et les sources de données permettant de créer celles-ci. Autrement dit, l'examen approfondi par le Bureau de la Conférence que le rapport est censé étayer sera axé sur la question de savoir qui sollicite ces bases de population, les raisons pour lesquelles elles le sont, les objectifs particuliers auxquels elles répondent et les éléments permettant d'en garantir la pertinence et l'applicabilité.

44. Cela dit, force est de reconnaître que la configuration des sources de données et des approches méthodologiques en matière de statistiques démographiques connaît actuellement une évolution très rapide. La transition vers des sources de données administratives et non conventionnelles et l'importance croissante accordée à l'intégration de données provenant de sources multiples font qu'il est bien plus facile d'envisager l'idée même de produire des statistiques démographiques par d'autres moyens que la réalisation d'un recensement. Cela

ouvre la porte à des possibilités de dénombrement autres que la résidence habituelle. En même temps, l'évolution du profil des utilisateurs, mettant de plus en plus l'accent sur le degré d'actualité des données, crée une demande de statistiques démographiques intéressant plus directement la prise de décision, capables de répondre aux questions précises posées par les décideurs sans se cantonner à des approximations.

45. Un tel débat est d'autant plus pertinent que de nouvelles recommandations relatives aux recensements sont formulées tant au niveau régional (Conférence des statisticiens européens) que mondial (Division de statistique de l'ONU), car même si les recensements ne sont pas la seule source de statistiques démographiques ni nécessairement la meilleure source de dénombrements complémentaires, ils en restent la principale source. Toute définition nouvelle ou élargie devrait s'aligner sur les cadres de référence convenus au niveau international et, dans l'idéal, y être intégrée.

IV. Présentation des activités statistiques internationales dans le domaine considéré

A. Pratiques internationales

46. Parmi les organisations internationales auxquelles la demande d'information sur les pratiques actuelles a été envoyée, seul Eurostat a fourni une réponse, précisant qu'il ne produit ni ne prévoit de produire de nouvelles bases de population et n'a pas connaissance de besoins des utilisateurs en la matière. L'accent est mis sur la promotion et l'harmonisation des dénombrements des résidents habituels parmi les pays de l'Union européenne par le biais de leurs recensements.

47. Cependant, on peut supposer qu'il y aurait de multiples cas d'utilisation de dénombrements complémentaires parmi d'autres organismes internationaux. Les organismes chargés des secours en cas de catastrophe, ceux qui se consacrent aux réfugiés et aux migrants, ou qui travaillent dans des pays ou des territoires dont les infrastructures de données officielles laissent fortement à désirer, pourraient probablement tirer parti de comptages fondés sur la présence réelle, les déplacements de courte durée, l'utilisation des ressources, les documents attestant la situation juridique, etc.

48. Tout travail ultérieur dans ce domaine devra privilégier la participation d'entités internationales pour que les besoins soient correctement identifiés et satisfaits, et que les concepts ou définitions élaborés correspondent aux cas d'utilisation.

B. Pratiques nationales

49. Au-delà des statistiques officielles, plusieurs entités du secteur privé – des institutions universitaires à des sociétés privées répondant aux besoins des entreprises – ont produit leurs propres bases de population pour satisfaire les demandes particulières de leurs utilisateurs. Parmi celles-ci, la nécessité de disposer de statistiques démographiques qui varient au fil du jour apparaît comme le besoin le plus pressant des utilisateurs. À titre d'exemple, Esri a créé l'ensemble de données [2021 Esri Daytime Population](#), conçu pour différencier les profils démographiques entre le jour et la nuit, dans le but de servir à la fois les entités commerciales et celles qui fournissent des services publics, tels que les services d'urgence. De même, l'opérateur de téléphonie mobile britannique O2 a élaboré l'ensemble de données O2 Motion en utilisant ses propres données de communication à partir de téléphones portables. L'entreprise fournit ces vastes ensembles de données, présentés comme une autre source d'informations sur les mouvements de la population, à des organisations des secteurs public et privé. L'Office for National Statistics (ONS) du Royaume-Uni a notamment intégré les [données d'O2 Motion](#) dans ses efforts de recherche pour concevoir de nouvelles méthodes d'estimation de la population. Ces exemples mettent en évidence les efforts déployés par le secteur privé pour répondre aux besoins des utilisateurs que les organismes nationaux de statistique pourraient avoir du mal à satisfaire par eux-mêmes en recourant aux approches traditionnelles. Cependant, le secteur privé ne s'est pas encore imposé comme un fournisseur

crédible de données démographiques construites sur de nouvelles bases et les utilisateurs continuent donc de s'appuyer principalement sur les statistiques officielles.

1. Quelles sont les bases de population utilisées par les organismes nationaux de statistique pour produire des statistiques démographiques ?

50. Les statistiques démographiques produites par les organismes nationaux de statistique sont, dans leur grande majorité, fondées sur la notion de résidence habituelle et sont produites à partir des données de recensement. En plus, ou dans certains cas à la place, de la résidence habituelle, certains organismes utilisent la présence de fait (présence effective dans un logement la nuit du recensement, indépendamment de la résidence) pour le recensement de la population. Même s'il est intéressant de noter les changements qui interviennent à cet égard, par exemple en Irlande et en Nouvelle-Zélande (qui passent toutes deux de la résidence de fait à la résidence habituelle dans leurs recensements), il n'en reste pas moins que les dénombrements de population fondés sur l'endroit effectif (de facto) ou habituel (de jure) où les gens passent la nuit relèvent de méthodes « conventionnelles », plutôt que des nouvelles méthodes au sens du présent rapport.

51. L'Irlande a indiqué que les dénombrements de fait étaient réalisés à l'aide d'informations sur toutes les personnes présentes dans le logement la nuit du recensement, quel que soit leur statut de résident habituel, recueillies au moyen du questionnaire de recensement papier utilisé dans les recensements irlandais jusqu'en 2022 inclus. La série expérimentale *Irish Population Estimates from Administrative Data Sources* (IPEADS), entièrement fondée sur des dossiers administratifs, a permis de produire des chiffres de population non officiels basés sur la résidence habituelle pour 2020 et 2021.

52. La Nouvelle-Zélande a fait savoir qu'elle avait opté seulement au milieu des années 1990 pour la résidence habituelle comme base de ses estimations nationales et infranationales de la population. Ces estimations étaient auparavant fondées sur la présence de fait, c'est-à-dire sur la localisation à la date de référence de la collecte et non sur la localisation habituelle. Selon Stats NZ, ce changement a été opéré parce que les estimations de jure (basées sur la résidence) répondent mieux aux besoins de la plupart des clients, qu'il s'agisse du système électoral, de l'enseignement ou du système de santé. Ce n'est que dans les années 1980 que le recensement néo-zélandais a produit des comptages des résidents habituels pouvant servir de base aux estimations de la population résidente. Cependant, la première enquête post-censitaire réalisée en 1996 par Stats NZ a été le catalyseur du passage des estimations officielles de la population de fait aux estimations de la population résidente.

53. Statistique Pologne a fourni des informations détaillées sur les chiffres de population qu'elle produit – qui, tout en étant fondés sur la notion traditionnelle du lieu où l'on vit, s'écartent du concept standard de la résidence habituelle en retenant un critère de durée de séjour plus court qui permet d'identifier les mouvements de population relativement brefs. La législation nationale polonaise oblige Statistique Pologne à concevoir des mesures de la taille et de la structure de la population de manière uniforme pour toutes les circonscriptions territoriales (communes) du pays. Le nombre total d'habitants des communes représente l'effectif de la population de la Pologne. La population visée par la définition nationale comprend les personnes qui vivent (séjournent) ou vont séjourner dans une commune pour une période supérieure à trois mois. Cela signifie que le nombre d'habitants d'une commune donnée comprend les habitants permanents (personnes qui y sont enregistrées ou qui y vivent en permanence sans être enregistrées), à l'exclusion des habitants qui ont déménagé pendant plus de trois mois dans une autre commune du pays, et y compris les habitants permanents de la Pologne venus dans la commune en provenance d'un autre endroit du pays pour plus de trois mois. Les immigrants séjournant temporairement sur le territoire ne sont pas inclus dans la population d'une commune, tandis que les habitants permanents de la Pologne séjournant temporairement à l'étranger (quelle que soit la durée de leur absence) sont comptés dans la population d'une commune donnée.

54. Parmi les pays et organisations ayant répondu, seuls le Canada, la Fédération de Russie et la Nouvelle-Zélande ont fourni des informations sur de nouvelles bases utilisées pour produire les statistiques démographiques de l'organisme national de statistique. L'Albanie, le Mexique et la Pologne ont indiqué qu'ils n'utilisaient pas actuellement de nouvelles bases de population et n'avaient pas de projet précis en ce sens. Eurostat n'a pas

non plus l'intention de le faire ou de collaborer avec les pays à cette fin. La proposition d'Eurostat concernant une nouvelle réglementation globale pour les statistiques européennes sur la population et le logement (ESOP), intégrant des statistiques infra-annuelles, annuelles, pluriannuelles et décennales sur des thèmes démographiques, conserve et tente de renforcer l'utilisation d'une définition de la population fondée sur le principe d'une résidence habituelle de douze mois. Cette proposition est en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre du processus législatif.

55. Le Canada a fait savoir que, même si la résidence habituelle reste prioritaire dans la recherche sur le recensement mixte, il reconnaît le potentiel de « nouvelles bases de population » susceptibles d'être exploitées en sus des définitions plus « traditionnelles » de la résidence. L'augmentation de la population résidente non permanente au Canada a incité les décideurs, les personnalités politiques, les journalistes et les universitaires, parmi d'autres, à demander des statistiques sur ce groupe de population, afin de répondre aux nouvelles questions sur le logement et la main-d'œuvre apparues récemment dans le discours public canadien.

56. La Fédération de Russie a indiqué que Rosstat avait entrepris d'établir à titre expérimental de nouveaux indicateurs, englobant les populations ayant une résidence secondaire, les populations temporaires et les migrations circulaires et pendulaires, calculées sur la base de données dépersonnalisées obtenues auprès des opérateurs de téléphonie mobile.

57. Si la résidence habituelle reste prédominante en tant que base des dénombrements, il convient de noter que, pour des raisons pratiques ou conceptuelles, l'application effective de l'expression « résidence habituelle » varie selon les cas. Au Canada, par exemple, l'application du concept de résidence habituelle est fondée sur l'autodéclaration et inclut les résidents non permanents. Cela signifie qu'il est possible d'obtenir des statistiques spécifiques sur ceux-ci. De telles estimations sont fondées non seulement sur les données de recensement, mais aussi sur des sources administratives (permis de séjour temporaire) provenant du ministère fédéral de l'immigration (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada).

58. La Nouvelle-Zélande a aussi fait observer que « la demande d'estimations de la population de fait et de la population maximale est réapparue ces dernières années, compte tenu de l'augmentation du nombre de visiteurs en Nouvelle-Zélande en général, et dans certaines zones locales en particulier ». Une population de visiteurs diversifiée, composée de touristes, d'étudiants, de travailleurs saisonniers et de vacanciers, peut solliciter les infrastructures locales, y compris le logement, mais également constituer un segment important du marché du travail, tout en restant en grande partie invisible dans les statistiques officielles actuelles. Cependant, les populations de visiteurs étant toutes relativement saisonnières, leur mesure nécessite une certaine souplesse dans les dates de référence.

2. Quels sont les besoins identifiés par les pays et d'autres organisations en matière de dénombrements complémentaires de la population ?

59. S'il est relativement facile de réfléchir à des cas d'utilisation *hypothétiques* de dénombrements complémentaires, c'est une autre affaire de déterminer la *demande réelle exprimée* par les utilisateurs de statistiques et de découvrir l'utilisation faite de ces dénombrements lorsqu'ils sont produits.

60. L'un des besoins particuliers identifiés par le Canada concerne la province de l'Alberta, qui compte une importante « population fantôme » (personnes qui passent beaucoup de temps dans une municipalité canadienne mais déclarent leur résidence principale dans une autre à des fins de recensement). Si la résidence habituelle fondée sur l'autodéclaration – moyen de détermination de la résidence habituelle généralement utilisé pour le recensement national – était retenue comme critère pour déterminer la base de population dans les lieux en question, cela créerait une situation dans laquelle les ressources et les politiques provinciales seraient inégalement réparties. La province dispose donc d'un mandat spécial pour effectuer son propre recensement à l'échelle municipale.

61. Le Canada a également fait état d'une demande de dénombrement des résidents non permanents, en vue d'élaborer et d'évaluer les politiques en matière de logement, de marché du travail (notamment les pénuries de main-d'œuvre), de dynamique linguistique, etc.

62. La Nouvelle-Zélande signale plusieurs cas d'utilisation que des producteurs de statistiques autres que l'organisme national de statistique ont identifiés et auxquels ils ont entrepris de répondre. Il s'agit notamment de statistiques sur les usagers des services de santé, fondées sur une population de personnes utilisant ou pouvant utiliser ces services en Nouvelle-Zélande. Cette population comprend donc non seulement les résidents habituels, mais aussi les personnes en visite dans le pays, ainsi que celles qui en ont émigré. Ce travail est effectué par Manatū Hauora (Ministère de la santé). Il répond en grande partie à l'objectif consistant à atténuer tout biais dans les indicateurs de santé, concernant notamment la géographie et l'appartenance ethnique. En principe, l'élément ethnique des numérateurs et des dénominateurs est tiré de données sanitaires identiques, et non des données sur l'appartenance ethnique provenant du recensement qui ont été collectées d'une manière différente.

63. Selon la Fédération de Russie, les mouvements de la population à l'intérieur des villes et des agglomérations urbaines font l'objet d'une demande croissante d'informations, qu'il serait éventuellement plus facile de satisfaire à l'aide de nouvelles sources de données telles que les données de localisation des téléphones portables que par les informations sur la résidence habituelle provenant de recensements classiques.

64. Au Mexique, l'Institut national de statistique et de géographie (INEGI) n'a connaissance d'aucune demande précise, mais il entrevoit de manière générale une augmentation de la demande de comptages complémentaires parmi les utilisateurs et les parties prenantes.

65. La Pologne a fait savoir qu'elle n'avait pas l'intention de procéder à des dénombrements de population à l'aide de bases supplémentaires. Des travaux visant à développer la définition de la population résidente (en utilisant davantage de sources administratives et en échangeant des données non identifiables à l'aide de statistiques miroirs) sont effectués dans le cadre de la nouvelle initiative législative de la Commission européenne, à savoir le règlement ESOP.

66. Le Royaume-Uni a rendu compte des conclusions de son rapport sur les réponses à la consultation de 2021 concernant les résultats attendus du recensement. Parmi les répondants, 173 ont indiqué quels seraient les nouveaux comptages de population qu'ils utiliseraient si l'ONS devait en produire, soit :

- 65 % pour la base de population du lieu de travail ;
- 61 % pour la base de population de la journée de travail ;
- 50 % pour la base de population hors période scolaire ;
- 53 % pour la base de population des résidents de courte durée nés hors du Royaume-Uni ;
- 51 % pour la base de population contenant une deuxième adresse ;
- 5 % pour une autre base de population si elle était disponible ;
- 24 % qui n'utiliseraient aucune des nouvelles bases de population proposées.

67. Selon la même consultation, les collectivités locales du Royaume-Uni sont celles qui ont le plus ardemment défendu l'idée de nouvelles bases de population. Le Conseil de Cheshire East a par exemple déclaré ce qui suit :

« Les données sur le lieu de travail au niveau des super zones statistiques de la couche intermédiaire [...] seraient très utiles pour éclairer tout type d'intervention d'urgence, par exemple en cas d'inondation, car de telles interventions (mesures d'évacuation ou de sauvetage, notamment) doivent tenir compte du nombre de personnes susceptibles d'être présentes dans les zones touchées (ou voyageant vers ou depuis celles-ci) et de la répartition géographique des personnes qui s'y trouvent ».

68. Le conseil municipal de Manchester a précisé lors de la consultation pourquoi il jugerait utile de disposer de nouvelles bases de population :

« Il est essentiel d'avoir une idée des effectifs sur le lieu de travail en 2021, ne serait-ce que pour faire apparaître le nombre de personnes qui manquent en raison du

confinement, afin de pouvoir prendre des décisions concernant le relèvement et l'avenir du centre-ville. Les tableaux croisés avec le groupe ethnique, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques protégées serviront de base à nos stratégies en matière d'égalité ».

69. Les réponses des collectivités locales à la consultation ont montré que les utilisateurs avaient besoin de nouvelles bases de population pour le calcul des risques, ainsi que pour mesurer la demande de biens et de services à tel ou tel moment de la journée. En outre, les besoins des utilisateurs vont souvent au-delà de la simple base de population proprement dite et nécessitent souvent des ventilations en tableaux selon d'autres variables telles que l'âge, le sexe et la profession.

70. L'Irlande n'a pas fourni d'informations sur les besoins précis des utilisateurs dans sa réponse ; cependant, il a été souligné que la planification stratégique de futurs produits était déterminée par le cadre réglementaire en cours d'élaboration de l'Union européenne, qui fait ressortir la nécessité d'améliorer nettement les statistiques individuelles et les statistiques au niveau des ménages. Ce cadre réglementaire insiste sur la normalisation de la base de population des résidents habituels dans tous les États membres de l'UE. Même s'il n'y a pas expressément question de nouvelles bases de population, une extension éventuelle de ce cadre pourrait être envisagée pour englober des options de ce type.

3. Comment les pays et les organisations ont-ils déterminé ces besoins ? Comment ont-ils consulté les parties prenantes et collaboré avec elles pour constater l'évolution des besoins de comptage de la population ?

71. Le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont entrepris de vastes consultations auprès des parties prenantes au sujet d'initiatives visant à transformer leurs recensements et la production connexe de statistiques sur la population et les migrations.

72. En Nouvelle-Zélande, les parties prenantes ont été consultées au sujet des propositions de recensement administratif de la population ainsi que sur un plan plus général d'investissement dans les données. Les consultations se sont concentrées sur la population résidente, en s'alignant sur les chiffres actuels du recensement et sur les estimations et projections démographiques. Ainsi qu'il ressort des réponses, « il n'y a pas eu de commentaires sollicitant explicitement d'autres concepts ou bases de population ».

73. Au Canada, il y a un programme régulier de consultations avec les principaux acteurs concernés (juridictions infranationales, autres ministères, grand public, universitaires, etc.) visant à garantir la pertinence des statistiques démographiques. Le sous-projet « Avenir du recensement » prévoit également un plan de communication pluriannuel pour consulter les parties prenantes, les utilisateurs de données et le grand public.

74. L'Irlande, le Mexique et la Pologne n'ont pas mené de consultations consacrées à la demande potentielle de nouvelles bases de population, mais ont tous déclaré qu'ils étaient prêts à l'envisager dans le cadre de stratégies futures. En Pologne, par exemple, les consultations ne portent que sur l'application de la définition de la population fondée sur le principe d'un séjour de douze mois dans le contexte de l'accroissement du nombre et de la qualité des sources de données administratives et autres. Les participants sont essentiellement des représentants des administrations locales et de la communauté des scientifiques et chercheurs. L'Irlande prévoit d'organiser en février 2024 un séminaire sur l'avenir du recensement avec les parties intéressées.

75. Compte tenu du stade où elle en est actuellement dans le cycle de recensement, l'Albanie se concentre sur son recensement de septembre 2023 et n'a donc pas engagé de consultations avec les parties prenantes sur ce sujet.

76. Le Royaume-Uni fait régulièrement participer les utilisateurs tout au long du cycle de recensement. L'ONS a mis en place un programme de concertation qui comprend notamment des consultations auprès des utilisateurs, des tables rondes, un dialogue personnalisé avec des cadres supérieurs, la participation à des conférences et des contacts au niveau parlementaire.

77. Au cours de la dernière décennie, l'ONS a consacré aux recensements les quatre séries de consultations suivantes :

- Au-delà de 2011 (2013) : choix entre un recensement traditionnel et un système fondé sur des données administratives en 2021 ;
- Consultation sur les thèmes du recensement (2015) : thèmes proposés pour le recensement de 2021 ;
- Consultation sur les résultats du recensement (2021) : résultats envisagés pour le recensement de 2021 ;
- Consultation sur l'avenir du recensement (2023) : mise en place d'un système de statistiques démographiques fondé sur des données administratives. Ces consultations étaient toujours en cours au moment de l'élaboration du présent rapport.

78. Chacune de ces consultations, bien qu'ayant une orientation différente, avait pour objectif commun d'évaluer minutieusement les besoins des utilisateurs en matière de comptages de population. Force est de constater que ces besoins évoluent au fil du temps, d'où la nécessité de revenir souvent vers les utilisateurs dans le cadre d'une approche stratégique faisant appel à leur participation.

79. La consultation sur les résultats du recensement menée en 2021 s'est concentrée sur les produits statistiques que les utilisateurs souhaitaient obtenir à partir des données recueillies à cette occasion. Le [document de consultation](#) proposait les mêmes bases de population complémentaires que celles [produites en 2011](#) : lieu de travail, journée de travail, présence hors année scolaire, séjour de courte durée et deuxième adresse. Les utilisateurs ont été interrogés sur les nouvelles bases qu'ils utiliseraient, le cas échéant, et sur la façon dont ils pourraient en tirer parti. Une telle approche a fourni à l'ONS les éléments voulus pour hiérarchiser les résultats à produire.

80. Sur le plan de la structure organisationnelle de l'ONS, il est à noter que la collaboration avec les utilisateurs et la communication sont des fonctions opérationnelles distinctes de celles des équipes qui se consacrent aux produits et analyses statistiques. Il y a par exemple plusieurs équipes chargées de la collaboration avec les parties prenantes et une équipe de communication externe pour piloter des activités telles que les consultations et pour gérer les relations avec les parties prenantes. Il s'agit d'activités qui n'incombent généralement pas aux analystes eux-mêmes.

V. Problèmes et difficultés

81. La production et l'utilisation de nouvelles bases de population se heurtent à toute une série de difficultés. Celles-ci englobent des aspects conceptuels, méthodologiques et liés à la diffusion. Les plus importants de ces problèmes sont les suivants :

82. **Problèmes de données.** La nature transversale inhérente aux données d'un recensement traditionnel (fondé sur le dénombrement direct) se traduit inévitablement par une moindre précision des estimations démographiques au cours des périodes intercensitaires. Vu qu'un recensement est généralement la principale source de statistiques démographiques, l'exactitude des chiffres de la population ainsi obtenus fluctue sensiblement au fil du temps. Si des dénombrements supplémentaires doivent être produits à partir des mêmes sources de données, ils seront également soumis aux mêmes limites. Lorsque d'autres sources sont proposées, telles que les sources administratives sur lesquelles les organismes nationaux de statistique mettent actuellement beaucoup l'accent, celles-ci ont leurs propres inconvénients, dont il est question en détail par ailleurs. Les sources de données sur les déplacements de jour (données de téléphonie mobile, trajets des véhicules, données sur l'activité des transports publics, voire médias sociaux) présentent chacune des risques particuliers de biais de sélectivité ou d'autres problèmes connexes.

83. **Fluctuations saisonnières et autres fluctuations cycliques.** La saisonnalité peut avoir un impact sur les sources de données, notamment dans le cas d'intervalles de collecte supérieurs à un an. Les dénombrements transversaux deviennent moins utiles lorsque les populations fluctuent de façon saisonnière. La population active d'une station de ski

française, par exemple, est selon toute vraisemblance nettement plus importante en hiver que pendant les mois d'été, tandis que les caractéristiques socioéconomiques de la population d'une zone agricole varient entre la période de plantation et la période de récolte. Si les cycles saisonniers échappent aux données de recensement, les données administratives semblent à cet égard plus prometteuses et certains organismes nationaux de statistique entendent les mettre à profit pour publier des estimations mensuelles de la population. Tout effort visant à calculer des chiffres de population à partir de nouvelles bases doit tenir compte de ces effets de saisonnalité et faire clairement ressortir la période et les conditions précises auxquelles ils se rapportent. Un comptage de la population diurne fondé sur des mesures des déplacements sera manifestement différent s'il est réalisé un jour de semaine ou un week-end. Il conviendrait de déterminer si les besoins des utilisateurs seraient mieux satisfaits par un comptage spécifique pour tel ou tel jour ou telle ou telle partie de la semaine, ou par un chiffre moyen, lissé ou ajusté autrement.

84. **Clarté de la communication avec les utilisateurs.** La fourniture d'estimations supplémentaires de la population peut être source de confusion pour les utilisateurs. Si des statisticiens chevronnés sont censés discerner les disparités entre les différentes bases de population, des utilisateurs novices sont moins susceptibles d'apprécier de telles distinctions. On cite souvent par exemple le chiffre de 8 millions de personnes pour la « population londonienne », mais il représente seulement l'effectif des résidents habituels, la population des jours ouvrés étant estimée à plus de 10 millions de personnes. Les créateurs de contenus médiatiques destinés au grand public, tels que les journalistes, ont tendance à simplifier leurs messages, en négligeant souvent de faire de telles distinctions. En vue d'atténuer ce problème, les organismes nationaux de statistique qui publient des bases complémentaires ont eu recours à des stratégies consistant notamment à échelonner la communication des données statistiques et à fournir des explications claires et des guides pour éviter toute confusion.

85. **Comprendre et expliciter la valeur ajoutée des statistiques provenant des nouvelles bases de population.** La valeur ajoutée procurée par de nouvelles bases de population est perçue très différemment selon les cas. Comme le montrent les réponses des pays mentionnées dans le présent rapport, ces disparités dans la valeur perçue apparaissent même au niveau des organismes nationaux de statistique, certains y accordant une grande importance, contrairement à d'autres. Si l'on tient à faire valoir que de nouvelles bases de données sur la population de jour, le lieu de travail ou la présence de courte durée apportent une valeur ajoutée par rapport au statu quo et à la production de chiffres uniquement fondés sur la résidence habituelle, il faudrait montrer soit qu'elles sont plus faciles/économiques/rapides à produire, soit qu'elles donnent des informations suffisamment différentes de celles fournies par les chiffres classiques de la résidence habituelle, soit les deux. Autrement dit, il convient de se demander si elles fournissent à l'utilisateur des informations qui répondent à ses besoins et qui n'auraient pas pu être obtenues à partir des produits existants. La question est donc de savoir si elles sont plus qu'un simple « amusement ». On peut s'émerveiller des intéressants schémas de déplacement des banlieusards ou des flux touristiques, surtout lorsqu'ils sont présentés sous forme de cartes ou d'infographies attrayantes, mais il faudrait s'engager sérieusement à produire de tels chiffres en fonction de besoins clairement formulés et de preuves de leur utilité.

86. **Manque de cohérence à l'échelle internationale.** Le fait que les bases de population ne sont pas définies de façon uniforme au niveau international réduit leur utilité dans un contexte transnational. Un tel manque de cohérence s'explique en partie par la diversité des sources de données utilisées – qu'il s'agisse de données provenant de recensements (« traditionnels ») fondés sur le dénombrement, de sources qui utilisent des approches mixtes, ou de celles qui s'appuient uniquement sur des registres et d'autres sources administratives – et en partie par le caractère inédit d'idées n'ayant pas encore fait l'objet d'une collaboration internationale pour élaborer des concepts communs. Pour définir précisément qui inclure dans un dénombrement de la population diurne d'une ville, par exemple, il faudrait faire entrer en ligne de compte de multiples éléments, en déterminant notamment la durée et le début de la « journée de travail », le découpage géographique de la zone considérée, les types de personnes à inclure (employés, étudiants, touristes, chalands, etc.), les seuils de fréquence ou de durée à prendre en considération, etc. Il se pourrait bien que ces éléments varient considérablement en fonction du contexte, d'où un long chemin à parcourir avant de parvenir

à des définitions convenues à l'échelle internationale. À défaut de celles-ci, il est très difficile de comparer de tels chiffres et de les interpréter dans différents contextes.

VI. Conclusions, recommandations et travaux futurs

87. Les recherches menées dans le cadre du présent rapport ont mis en évidence le fait que quelques pays s'efforcent de produire des dénombrements supplémentaires dans le but de répondre aux demandes spécifiques des utilisateurs identifiées dans le cadre de programmes de collaboration active.

88. Il ressort donc clairement de cet examen qu'une **collaboration dynamique avec les utilisateurs** est, pour l'organisme national de statistique, un facteur essentiel permettant de garantir l'identification correcte de leurs besoins en matière de comptages et autres statistiques démographiques. Lorsque l'on demande explicitement aux utilisateurs s'ils verraient un intérêt à accéder à de nouvelles bases de population, il semble qu'un tel besoin sera probablement identifié ; et lorsque de tels produits sont proposés, certains groupes d'utilisateurs paraissent les juger utiles.

89. La nature localisée des caractéristiques démographiques, des considérations de politique générale et du contexte politique fait que les besoins des utilisateurs varient considérablement selon les pays. Cela étant, il est rare que ces besoins soient entièrement originaux. Il semble donc probable que les présentes conclusions, formulées sur la base de l'expérience d'un petit nombre de pays, puissent s'appliquer à d'autres pays s'ils devaient mener des consultations analogues auprès des utilisateurs au sujet des statistiques démographiques. Autrement dit, il est à prévoir que les utilisateurs aient les mêmes types de besoins de statistiques établies à partir de nouvelles bases de population dans un large éventail de contextes nationaux. Les cas d'utilisation décrits ci-dessus sont en grande partie applicables quel que soit le pays. **Les organismes nationaux de statistique désireux de mieux répondre aux besoins des utilisateurs devraient donc envisager de consulter les parties prenantes sur les types de nouvelles bases de population qui les intéresseraient et sur les raisons de leur intérêt.** Les décisions à prendre à l'avenir au sujet des nouveaux produits statistiques pourraient ainsi s'en inspirer.

90. L'une des conclusions qui ressort des réponses au questionnaire concerne aussi la tendance généralisée à confondre ce qu'on entend par « autre base de population » et « autre source de données pour les statistiques démographiques », bien qu'il s'agisse en réalité de deux notions totalement différentes. Comme on l'a vu, on entend par « base » la population utilisée pour l'établissement d'agrégats à des fins statistiques. Une source déterminée – qu'il s'agisse de données de recensement, de données collectées dans le cadre d'une enquête, d'un registre national de la population ou d'un registre statistique établi à partir d'ensembles de données administratives couplées – contient souvent suffisamment d'informations pour permettre la production de tableaux fondés sur différentes bases (par exemple, les données de recensement suffisent dans bien des cas pour produire des chiffres de population fondés sur la résidence habituelle, la localisation habituelle en semaine et la nuit, etc.). Lorsqu'un pays passe à des systèmes fondés sur les données administratives pour son recensement, ou envisage de le faire, il ne recourt pas à une nouvelle base de population, mais plutôt à une autre source de données. Il peut néanmoins s'avérer nécessaire de changer la base utilisée pour produire les statistiques sur la résidence habituelle, vu que les registres ou autres sources administratives renseignent plutôt sur la résidence enregistrée que sur l'intention d'y rester.

91. La communauté internationale des statistiques officielles pourrait donc **envisager d'élaborer une définition et une explication plus détaillées de l'expression « nouvelle ou autre base de population »**, en faisant la distinction avec les questions liées aux sources de données, et de faire comprendre cette distinction en veillant à ce que les directives convenues au niveau international en tiennent compte. Il pourrait en être question dans les travaux en cours visant à réviser les recommandations de la CSE sur les recensements de la population et des habitations, et/ou le projet concomitant de révision des Principes et recommandations de la Division de statistique de l'ONU concernant les recensements de la population et des logements. Des définitions élargies pourraient expliquer en termes généraux ce que recouvrent de nouvelles bases telles que le « lieu de travail » et la « journée de travail »,

même si, vu le faible nombre de pays qui produisent actuellement de tels chiffres, il ne serait guère opportun à ce stade de proposer l'élaboration de définitions types communes pour ces bases.

VII. Délibérations du Bureau de la Conférence des statisticiens européens

92. Le Bureau a procédé en octobre 2023 à un examen approfondi des cas d'utilisation de nouvelles bases de population, au vu du document reproduit ci-dessus. Les observations ci-après ont été formulées au cours du débat :

a) Le document a été jugé excellent, notamment en ce qui concerne la raison pour laquelle le lieu de résidence habituel est retenu comme base principale pour les dénombrements de la population ;

b) L'importance de la résidence habituelle en tant que « point d'ancrage », tant sur le plan conceptuel que pour la continuité des séries chronologiques, a été soulignée ;

c) La nouvelle série de recommandations de la CSE sur les recensements devrait prendre en compte les éclaircissements suggérés dans le document concernant la signification et l'utilisation de nouvelles ou d'autres bases de population, ainsi que la distinction entre autres bases et autres sources ;

d) Des comptages effectués au moyen d'autres bases, telles que la population des jours ouvrés, semblent répondre à un besoin évident, notamment pour les analyses liées aux changements climatiques et les interventions en cas de catastrophe, ainsi que pour la planification des transports. Pour de multiples raisons, il serait sans doute plus utile de connaître les déplacements et les tendances que d'essayer d'affecter des personnes à un lieu précis ;

e) L'expression « autre base » peut être interprétée à tort comme offrant un décompte concurrent, et donner à entendre que le dénombrement fondé sur la résidence habituelle n'est pas correct. Il a été recommandé de parler plutôt de « nouvelles bases de population » pour souligner qu'il s'agit de dénombrements complémentaires à prendre en considération *en sus* des comptages types ;

f) L'accent mis sur la collaboration avec les utilisateurs a été salué. Le problème pratique consistera à identifier les autres/nouvelles bases les plus pertinentes demandées par les utilisateurs dans divers pays, afin qu'il vaille la peine d'entreprendre des travaux sur leur développement ultérieur au niveau international ;

g) Il a été pris note des liens étroits avec les statistiques des migrations. Les personnes qui se déplacent régulièrement, notamment par-delà les frontières, risquent à tout moment de se trouver en dessous du seuil arbitraire appliqué pour la durée de séjour et, partant, de n'être dénombrées nulle part, même dans le cadre d'un comptage classique fondé sur la résidence habituelle ;

h) Tout travail ultérieur sur ce sujet doit se faire en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales ainsi qu'avec les activités de la CSE sur des sujets connexes, tels que les événements dangereux et les catastrophes.

93. Le Bureau a formulé les conclusions suivantes :

a) À titre de mesure provisoire, il a été demandé au secrétariat de veiller à ce que les équipes spéciales concernées de la CSE (« Concepts en matière de population et définitions connexes », et « Migration et mobilité ») prennent en considération dans leurs délibérations le document sur l'examen approfondi et ajoutent, développent ou révisent les définitions et explications correspondantes en conséquence. En particulier, les recommandations de la CSE pour le cycle de 2030 des recensements de la population et des habitations devraient clarifier des expressions telles que « nouvelle (ou autre) base de population » et souligner la distinction à faire avec les questions liées aux autres sources de données ;

b) Les questions relatives aux nouvelles bases de population seront examinées plus en détail dans les travaux de la CSE concernant les statistiques démographiques et migratoires.

VIII. Bibliographie

Baker L. (2004) « [Covering all bases: early thoughts for population bases for the 2011 Census](#) », *Population Trends* 116:6-10.

Census Bureau des États-Unis (2023) « [Calculating commuter-adjusted population estimates](#) » (dernière mise à jour le 18 avril 2023).

Central Statistics Office, Irlande (2023) « [Irish Population Estimates from Administrative Data Sources, 2021](#) » (dernière mise à jour le 11 juillet 2023).

Commission économique pour l'Europe (2015). « [Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020](#) ». ECE/CES/41. Nations Unies : New York et Genève.

Commission européenne (2008), Règlement (CE) n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement.

Edmonston, B. et C. Schultze (dir. publ.) (1995) « [Chapter 4, Radical Alternatives](#) » dans *Modernizing the U.S. Census* National Academy Press: Washington, D.C.

Eurostat (2018) « [Alternative definitions of population for future demographic and migration statistics](#) ». Document de travail établi par Eurostat pour la réunion de l'équipe spéciale d'Eurostat sur les « futurs recensements de la population et du logement de l'UE », Luxembourg, 12 et 13 avril 2018 ; et pour la sixième réunion du groupe de travail d'Eurostat sur les statistiques démographiques, Luxembourg, 17 et 18 avril 2018.

Lanzieri, G. (2013) « [On a new population definition for statistical purposes](#) » ECE/CES/GE.41/2013/33 : Note d'Eurostat présentée à la quinzième réunion du Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations de la CEE, 30 septembre-3 octobre 2013.

Lanzieri, G. (2019) « [Towards a single population base in the EU](#) » Document de travail 2 : Note d'Eurostat présentée à la vingt et unième réunion du Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations de la CEE, 18-20 septembre 2019.

McKenzie, B. *et al.* (2010) « [Commuter-Adjusted Population Estimates: ACS 2006-10](#) » Census Bureau des États-Unis : Washington, D.C.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de statistique (2017) « [Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements, troisième révision](#) ». ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3. Nations Unies : New York.

Office for National Statistics (2023 *a*) « [Alternative and small population data](#) » (dernière mise à jour le 23 mai 2023).

Office for National Statistics (2023 *b*) « [Future of Population and Migration Statistics Consultation Document: a consultation on ONS proposals](#) » (disponible jusqu'au 26 octobre 2023) Office for National Statistics.

Smallwood, S. (2011) « [Population bases and the 2011 Census](#) », *Population Trends* 143, 32-49.

Statistique Pologne (2022) « [National Population and Housing Census 2021: Research methodology and organization](#) » Statistique Pologne : Varsovie.

Stats NZ Tauranga Aotearoa (2021) « [Experimental administrative population census : data sources and methods](#) » Stats NZ Tauranga Aotearoa: Wellington.

The Guardian (2016) « [How far is too far? The distance workers commute to cities – mapped](#) » (dernière mise à jour le 8 juin 2016).

Union européenne (2017a), Règlement d'exécution (UE) 2017/543 de la Commission du 22 mars 2017 établissant les règles pour l'application du règlement (CE) n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant les recensements de la population et du logement en ce qui concerne les spécifications techniques des thèmes et de leurs subdivisions.

Union européenne (2017b), Règlement (UE) 2017/712 de la Commission du 20 avril 2017 établissant l'année de référence et le programme des données et des métadonnées statistiques concernant les recensements de la population et du logement prévu par le règlement (CE) n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil.

Annexe

Questionnaire envoyé aux pays

1. Le modèle ci-après a été adressé aux pays qui avaient indiqué, soit à la réunion de février 2023 du Bureau de la Conférence des statisticiens européens, soit lors de la consultation en ligne correspondante, qu'ils souhaitaient faire part de leur expérience pour contribuer à l'élaboration du présent document. Des réponses ont été reçues de l'Albanie, du Canada, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et d'Eurostat, en plus des informations fournies par la Pologne et le Royaume-Uni en tant que pays chefs de file de l'examen. La Fédération de Russie a fait parvenir une note écrite.

Votre bureau a-t-il déjà produit des comptages de population fondés sur des bases autres que la résidence habituelle ?

- *Dans l'affirmative, quelles bases ? Quand ? Pourquoi ?*
- *Préciser brièvement les sources et les méthodes utilisées.*
- *Donner des exemples d'utilisation de ces données. Fournir des liens ou joindre des documents s'ils sont disponibles.*

Votre bureau prévoit-il de procéder à des comptages de population en utilisant d'autres bases ?

- *Dans l'affirmative, pourquoi envisage-t-il de le faire ?*
- *S'il s'agit d'une réponse à la demande des utilisateurs, de quels types d'utilisateurs s'agit-il et qu'ont-ils demandé ? Ont-ils indiqué l'usage qu'ils feront de ces informations ?*
- *Comment comptez-vous collecter ou produire ces informations ? Préciser l'utilisation faite des recensements et des enquêtes à cette fin, s'il y a lieu.*

Votre bureau a-t-il consulté les utilisateurs/parties prenantes sur les demandes d'autres dénombrements de la population, ou prévoit-il de le faire ?

- *Dans l'affirmative, prière de donner des précisions. Comment les consultations ont-elles été menées ? Avec qui ? Quand ?*
- *Quels sont vos projets à cet égard ?*

Y a-t-il des producteurs de statistiques (officiels, universitaires ou privés) qui livrent des dénombrements de la population fondés sur d'autres bases dans votre pays ?

- *Si c'est le cas, prière de communiquer des liens, des citations ou des documents. Pour des langues autres que l'anglais, veuillez en donner un résumé.*
- *Comment ces données ont-elles été utilisées ?*

Avez-vous connaissance de travaux de recherche ou de décisions s'appuyant sur d'autres dénombrements de la population ?

- *Il peut s'agir de vos propres dénombrements ou de comptages produits par des tiers.*
- *Prière de donner des précisions et d'insérer des liens renvoyant vers des cas d'utilisation d'autres comptages de population.*