

**Commission économique pour l'Europe**

Conférence des statisticiens européens

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

Genève, 2-4 octobre 2024

Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire

**Révision des recommandations de la Conférence des statisticiens
européens pour les recensements de la population
et des habitations de 2030 : préparation et planification
des interventions en cas d'urgence****Élaboration des recommandations sur la préparation
et la planification des interventions en cas d'urgence****Note de l'Équipe spéciale de la préparation et de la planification
des interventions en cas d'urgence de la Conférence
des statisticiens européens****Résumé*

On trouvera dans le présent document le projet de chapitre sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence destiné à figurer dans les recommandations de la Conférence des statisticiens européens (CSE) pour les recensements de la population et des habitations de 2030, ainsi que des explications sur le processus suivi pour élaborer ce nouveau chapitre, qui n'existait pas dans les éditions précédentes des recommandations. L'objectif principal de ce document est de recueillir les observations et les suggestions des experts nationaux des recensements sur le texte proposé, afin de veiller à ce qu'il reflète les besoins et les priorités des organismes nationaux de statistique.

* L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence de la Conférence des statisticiens européens est composée des membres suivants : Geoff Bowlby (Canada, Président), Mark Turner (Canada), Mauricio Rodríguez Abreu (Mexique), Carole Schmitz (Mexique), Alex Bayley (Nouvelle-Zélande), Agnieszka Glinka (Pologne), Monika Majcher (Pologne), Paula Paulino (Portugal) et Haoyi Chen (Division de statistique de l'ONU).

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

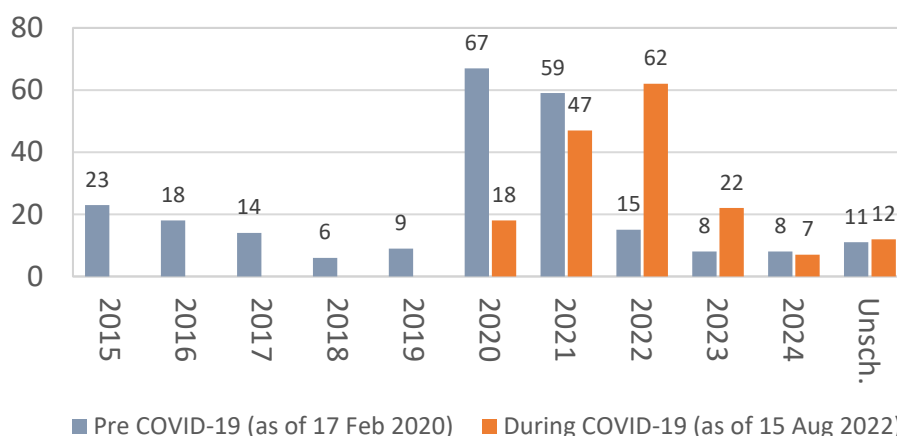
1. Tous les dix ans, la Conférence des statisticiens européens (CSE) publie des recommandations pour aider les pays à effectuer les recensements de la population et des habitations. Ces recommandations sont élaborées par des équipes spéciales composées d'experts et supervisées par le Groupe directeur de la CSE sur les recensements de la population et des habitations.
2. Les éditions précédentes des recommandations ne contenaient pas de chapitre sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence. La section II du présent document explique donc le processus suivi pour élaborer un nouveau texte sur ce sujet.
3. La section III présente le projet de chapitre sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence destiné à figurer dans les recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2030.
4. L'objectif principal du présent document est de recueillir les observations et les suggestions des experts nationaux des recensements sur le projet de texte proposé, afin de veiller à ce qu'il reflète les besoins et les priorités des organismes nationaux de statistique.

II. Élaboration d'un nouveau texte sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence

A. Introduction

5. Après avoir partagé de nombreuses données d'expérience en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence, l'Équipe spéciale a élaboré un cadre pour les recommandations avant de rédiger le texte d'un nouveau chapitre, qui a été validé en tenant compte des résultats d'une enquête connexe des organismes nationaux de statistique. Le Président de l'Équipe spéciale a élaboré un texte similaire en vue de la révision des Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements au niveau mondial, à laquelle procède en parallèle la Division de statistique de l'ONU.
6. Le bon déroulement d'un recensement de la population et/ou des habitations passe par une planification minutieuse qui représente souvent des années de travail de la part d'un personnel dévoué et compétent. Il peut arriver que cette planification soit interrompue par des événements inattendus et très graves, tels que des catastrophes naturelles, des pandémies, des cybermenaces ou des guerres. Ces événements graves peuvent entraîner l'abandon, l'annulation ou la remise à plus tard d'un recensement, si le pays concerné n'a pas le temps ou la capacité de réagir de manière appropriée. Mais il n'y a pas que ces situations graves qui peuvent causer beaucoup de soucis aux agents recenseurs. Compte tenu de l'énorme complexité des recensements, les catastrophes ou incidents à évolution lente, tels que les questions de personnel, le ressentiment contre les autorités ou les difficultés techniques, peuvent poser des problèmes considérables aux responsables des recensements.
7. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a déclaré que l'épidémie de COVID-19 était une pandémie. Déjà en circulation dans 114 pays à l'époque, le virus allait toucher toutes les parties de la planète et entraîner un nombre considérable de morts et de blessés, ainsi qu'une désorganisation sociale et économique importante. La pandémie a eu des effets sur les systèmes statistiques du monde entier. En fait, selon l'enquête que la Division de statistique de l'ONU avait consacrée en 2021 à l'impact de la COVID-19 sur les recensements, 73 % des recensements dans le monde avaient été touchés. Alors que le cycle mondial de recensements de la population et des habitations était censé culminer en 2020, il a fallu attendre 2022, année au cours de laquelle 62 recensements ont eu lieu. Outre les retards, dans ses enquêtes et dans les diverses réunions du Groupe d'experts organisées sur le thème des conséquences de la COVID-19, la Division de statistique de l'ONU a également observé des effets sur les opérations de terrain des recensements traditionnels, le contenu des questionnaires et la qualité des données.

Figure
Impact de la COVID-19 sur le calendrier des recensements pour le cycle de 2020 (2015-2024)



8. Il n'y aurait peut-être pas eu de conséquences sur les recensements si les pays avaient disposé de meilleures orientations. Les réflexions postpandémiques sur les recommandations de la CSE pour les recensements de la population et des habitations de 2020 ont révélé des lacunes. En fait, ces recommandations contiennent très peu d'éléments concernant la préparation ou la planification des interventions en cas d'urgence. Par conséquent, lors de l'élaboration des recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2030, il a été décidé qu'une section entièrement nouvelle du document serait consacrée à ce sujet. Cette décision a été motivée non seulement par l'expérience de la COVID-19, mais aussi par la possibilité que d'autres catastrophes naturelles, cybernétiques et dépendances technologiques aient une incidence sur les risques opérationnels liés aux recensements dans un avenir prévisible.

9. Alors que la décision était prise d'ajouter une section sur ce sujet aux recommandations de la CSE, des conclusions similaires ont été tirées lors de la planification de la version du cycle de 2030 des Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements de la Division de statistique de l'ONU. Une lacune similaire concernant la gestion et la planification des interventions en cas d'urgence a été constatée dans les Principes et recommandations, d'où la décision en 2023 d'étoffer la section actuelle sur la planification, l'organisation et la gestion des recensements. Afin de veiller à la cohérence des documents de la CSE et des orientations mondiales, le Canada a présidé les deux équipes spéciales respectives, et les textes proposés dans les deux volumes se recoupent largement.

B. Processus d'élaboration de nouvelles orientations

10. L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence a été créée en 2022 ; le Canada (Président), le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Division de statistique de l'ONU en sont membres. Le processus d'élaboration des nouvelles orientations a consisté à :

- a) Élaborer un cadre pour la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence ;
- b) Partager les expériences nationales au sein de l'Équipe spéciale ;
- c) Élaborer le contenu du questionnaire de la CEE et les résultats de l'étude ;
- d) Élaborer et critiquer le nouveau texte.

11. L'état d'avancement de ces travaux a été présenté lors de la réunion de 2023 du Groupe d'experts des recensements de la population et des habitations, garantissant ainsi qu'une analyse complète des problèmes posés par la préparation et de la planification des

interventions en cas d'urgence pour les recensements de la population et des habitations était menée. De nombreuses réunions virtuelles de l'Équipe spéciale ont eu lieu à partir de fin 2022 et jusqu'en 2023, ainsi que de nombreux échanges de courriels. À la fin de l'année 2023, un projet de texte arrivé à maturité était disponible pour figurer dans les recommandations.

12. Le nouveau projet de texte destiné à figurer dans les recommandations de la CSE a également été proposé pour constituer une partie du texte révisé du chapitre correspondant des Principes et recommandations de la Division de statistique de l'ONU. Il tient donc également compte des contributions apportées et de l'examen réalisé par une équipe spéciale sur la planification, l'organisation et la gestion des recensements créée par la Division de statistique de l'ONU, dont sont membres le Canada (Président), l'Australie, le Brésil, la Colombie, les Émirats arabes unis, l'Inde, l'Indonésie et le Kenya, ainsi que divers organismes des Nations Unies. Un projet de texte relatif à la préparation et à la planification des interventions en cas d'urgence, élaboré par l'Équipe spéciale de la CSE, a été diffusé et examiné lors de la réunion du Groupe d'experts de la Division de statistique de l'ONU sur la révision des Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements, qui s'est tenue en décembre 2023.

13. Les nouvelles orientations ont été élaborées dans le but de conseiller les pays souhaitant gérer les problèmes et les risques liés à tous les types de recensements. Toutefois, étant donné que les recensements fondés sur les registres présentent moins de risques et ne nécessitent pas une planification poussée et compliquée, ni des effectifs importants et ne posent pas de problèmes logistiques notables, contrairement aux recensements fondés sur le dénombrement, une grande partie des nouvelles orientations pourrait être d'une plus grande utilité pour les recensements fondés sur le dénombrement direct.

C. Un cadre pour la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence

14. La préparation et la planification des interventions en cas d'urgence est un vaste sujet et peut revêtir des significations différentes selon les personnes. Par conséquent, la première tâche de l'Équipe spéciale a été d'élaborer, d'examiner et d'approuver un cadre. Le cadre suivant a été élaboré pour structurer les nouvelles orientations :

- a) Collecte efficace d'informations sur les risques inhérents et les mesures éventuelles d'atténuation de ces risques (Registre des risques) ;
- b) Gestion des urgences, gouvernance et prise de décisions appropriées (Plan de gestion des urgences) ;
- c) Organisation de travaux pratiques pour préparer une réponse appropriée (Mise en situation de l'équipe) ;
- d) Application de méthodes permettant de modifier efficacement et rapidement la planification (Flexibilité et gestion allégée) ;
- e) Élaboration de plusieurs plans de secours pouvant servir en cas d'échec du plan principal (Assurance dans la planification du recensement).

15. Ce cadre a été conçu pour montrer en premier lieu comment éviter les problèmes en utilisant bien la phase de planification pour atténuer les risques, mais aussi comment entreprendre une planification des interventions en cas d'urgence lorsque l'inévitable se produit après la phase de planification, c'est-à-dire pendant le déroulement du recensement. Il a également été conçu pour apporter une aide et susciter des idées quand, malgré une bonne planification et une bonne gestion des urgences, un recensement connaît une défaillance majeure par rapport au plan prévu.

D. Partager et documenter les données d'expérience en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence

16. S'appuyant sur le cadre élaboré, les membres de l'Équipe spéciale ont fait part de leur expérience récente en matière de préparation et de planification des interventions en cas d'urgence lors d'une série de séances « éclair » hebdomadaires, organisées en ligne au début de 2023. L'objectif de ces séances était d'acquérir l'expertise nécessaire à l'élaboration d'un questionnaire international efficace et de recommandations sur le sujet.

17. Au cours de cette période, le Canada a présenté le programme de gestion des risques et de planification des interventions d'urgence dans le cadre du recensement, en mettant l'accent sur l'expérience de la crise de santé publique liée à la COVID-19 et sur le recensement de la population qu'il a organisé en 2021. La Nouvelle-Zélande a partagé son approche de la gestion des risques et de la planification des interventions d'urgence pour son recensement de 2023, y compris la façon dont elle gère son registre des risques, et présenté une vue d'ensemble de son système de gestion des incidents à l'échelle du secteur public. Comme le Canada, le Portugal a fait profiter l'Équipe spéciale de son expérience dans la gestion de la situation d'urgence liée à la COVID-19, qui l'a obligé à recourir davantage aux données administratives pour améliorer la qualité des listes d'adresses. Enfin, le Mexique a présenté et apporté au groupe de travail de nouveaux éléments sur son cadre de gestion des risques, fondé sur la norme 31000 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

18. Les présentations ont chacune contribué à l'élaboration du questionnaire et, en fin de compte, du texte que l'Équipe spéciale propose pour les recommandations. Elles ont donné un aperçu des types de politiques, de procédures, de documents et de compétences dont le questionnaire pouvait faire l'inventaire. Les résultats du questionnaire ont ensuite contribué à l'élaboration du texte proposé. À l'issue de l'examen de l'expérience des pays, il a été décidé que les informations que l'Équipe spéciale souhaitait recueillir devaient être divisées en deux types de questions, certaines portant sur la gestion des risques et d'autres sur la gestion des crises.

19. L'examen de l'expérience des pays a toutefois eu un autre effet, plus direct, sur le texte proposé. L'Équipe spéciale ayant décidé que les données d'expérience des pays devaient faire partie des recommandations, celles de trois pays sont documentées dans le texte proposé, sous la forme de courts encadrés (respectivement le Canada, la Pologne et la Nouvelle-Zélande). Ces encadrés donnent des exemples de la manière dont chacun de ces trois pays a géré les urgences liées aux recensements, et dont chacun d'entre eux a agi conformément aux orientations proposées et contribué à rendre les recommandations tangibles.

1. Élément 1 du texte : Documenter les risques et les mesures d'atténuation de ces risques

20. Il est recommandé que le nouveau chapitre commence par une section sur l'établissement d'un registre des risques. Pour éviter ou gérer un risque, il faut d'abord le répertorier. Les agents recenseurs devraient être conscients des risques les plus importants et mettre en place des processus pour les documenter et établir ainsi un registre des risques. Il s'agit des problèmes qui peuvent menacer le bon déroulement d'un recensement, la qualité des données, la sécurité des informations collectées ou la disponibilité des ressources humaines ou financières.

21. Chaque risque répertorié devrait être assorti d'une évaluation de sa vraisemblance et de l'ampleur de son impact s'il devait se concrétiser. L'évaluation des différents risques devrait s'accompagner d'une prise de conscience de la vulnérabilité du recensement aux différentes menaces. L'une et l'autre peuvent servir de base aux discussions menées avec des experts sur les mesures qui permettraient d'atténuer ces menaces, de réduire la probabilité de leur apparition et/ou leur impact sur le recensement.

2. Élément 2 du texte : Établir un plan de gestion des urgences

22. Ensuite, le document propose une section sur la gestion des urgences qui peuvent survenir lors d'un recensement. Même avec le meilleur plan de gestion des risques en place, un recensement est trop complexe et trop sujet à des facteurs externes pour que tous les

problèmes éventuels soient anticipés. Par conséquent, l'organisme de statistique devrait être prêt à faire face à l'inattendu. Grâce à une gestion adéquate des urgences, il lui est possible de surmonter de très grandes difficultés.

23. Tout recensement devrait comporter un processus permettant de répertorier les urgences inévitables, de les classer et d'y faire face. Tout d'abord, il faudrait disposer de toutes les informations nécessaires pour déceler tout nouveau problème et y répondre en utilisant les lignes de communication au sein de l'équipe. Par exemple, si un recensement est effectué en ligne, des informations en temps réel devraient être disponibles en suivant les réponses obtenues sur Internet.

24. Lorsqu'une urgence est observée, il convient d'en évaluer la gravité. Une fois classée, la gravité de l'urgence devrait être communiquée aux employés du recensement ayant un pouvoir de décision pour y faire face. La réponse devrait être prédéterminée, en fonction du degré de gravité. Par exemple, il se pourrait que l'ensemble de l'équipe de gestion du recensement doive se réunir peu de temps après avoir observé un événement très grave, le problème devant être résolu plus rapidement que dans le cas d'un événement de faible gravité.

25. Pour constater une urgence et y faire face, il faudrait disposer d'un centre d'opérations où les employés chargés du recensement ont les moyens de suivre les données pertinentes, sous la forme d'un système d'informatique de gestion. Ce système rassemblera des informations provenant de différents systèmes et les présentera de manière à ce que les responsables puissent déceler les incidents et y faire face. Le centre d'opérations devrait non seulement permettre d'accéder à ce système, mais aussi être un lieu de rencontre, de discussion et de résolution des problèmes. Il devrait être un lieu où les crises de communication sont gérées et comporter des équipements rendant possible l'enregistrement de vidéos et l'élaboration d'autres textes destinés à être diffusés sur Internet ou d'autres médias. Si un centre d'opérations physique n'existait pas, le personnel devrait disposer des mêmes moyens lorsqu'il travaille à distance.

3. Élément 3 du texte : Préparer le personnel à la gestion des urgences

26. Le nouveau chapitre devrait ensuite contenir des informations sur la manière de préparer le personnel à faire face aux urgences – une exigence particulièrement importante dans le cas des recensements, qui ne sont pas effectués souvent. Il est impossible de prévoir et d'élaborer une solution éventuelle pour tous les scénarios d'urgence. Il est inévitable que se pose un problème qui n'avait pas été anticipé ou qui revêt une forme différente de celle qui avait été prévue. Par conséquent, le personnel clé devrait acquérir, avant les phases à haut risque du recensement, la capacité de réagir rapidement et efficacement pendant le déroulement du recensement.

27. Pour acquérir cette capacité, les équipes chargées du recensement devraient participer à des travaux pratiques destinés à préparer le personnel à la gestion des urgences. Ces exercices devraient associer des membres du personnel qui connaissent les protocoles de gestion des urgences et devraient présenter au reste du personnel divers scénarios fondés sur les risques répertoriés dans le registre des risques. Lors de la présentation des scénarios, le personnel devrait réfléchir aux meilleures mesures à prendre.

28. Pendant les exercices, les scénarios devraient être stimulants et les membres de l'équipe pourraient se sentir mal à l'aise. L'objectif de ces exercices est de s'habituer à des scénarios très difficiles et de développer une « mémoire musculaire » mentale qui permet de mieux réagir en cas d'urgence réelle.

4. Élément 4 du texte : Travailler efficacement en cas d'urgence

29. Dans la section suivante, l'Équipe spéciale recommande des orientations sur la manière de travailler efficacement pendant une crise. Les équipes chargées du recensement comprennent l'importance de leur tâche et sont susceptibles de réagir avec enthousiasme en cas d'urgence et de faire « tout ce qu'il faut » pour assurer le succès de l'opération. Toutefois, le recours à des méthodes autres que celle consistant à travailler de manière acharnée pendant de longues heures est possible pendant une urgence, si l'on veut s'assurer que les activités sont bien exécutées sans avoir d'effets négatifs inutiles sur les personnes concernées.

30. Lorsqu'une urgence se produit dans le cadre d'un recensement, les solutions peuvent être compliquées et doivent être trouvées rapidement. C'est ce qui s'est passé lors de la situation d'urgence liée à la COVID-19, qui a touché plusieurs composantes des recensements et face à laquelle de nombreux pays ont disposé de très peu de temps pour s'adapter. En raison de la complexité des recensements et des interventions d'urgence, il peut être difficile pour l'équipe de gestion d'observer le rythme ou le flux des opérations. Diverses méthodes de gestion rendront plus rapide le flux des opérations et plus efficaces les transferts de responsabilité entre les membres du personnel ou les équipes chargés du recensement.

31. L'une de ces méthodes consiste à utiliser des tableaux Kanban. Les tableaux Kanban virtuels ou physiques sont une sorte de « liste de choses à faire » qui permet au responsable du recensement de voir les solutions à l'urgence à laquelle fait face le recensement. Les problèmes créés par l'urgence peuvent être inscrits sur le tableau Kanban, qui peut faire l'objet de réunions « éclair » régulières, afin de s'assurer que le rétablissement des activités normales progresse au rythme requis. Le tableau Kanban est également un moyen efficace pour les autres membres de l'équipe de voir si le travail d'une autre équipe a des répercussions sur leur domaine de responsabilité.

5. **Élaborer un plan de secours pouvant servir en cas d'échec du plan principal**

32. Enfin, l'Équipe spéciale recommande un texte qui aide les pays à faire face aux pires scénarios. Malgré tous nos efforts, il arrive que les recensements n'atteignent pas les objectifs prévus. Des plans de secours peuvent être élaborés à l'avance pour les risques les plus importants ; ils devraient présenter les activités que les intéressés auront à exécuter et à quel moment, les répercussions éventuelles sur la qualité, les coûts et les délais, les dates importantes et une stratégie de communication bien élaborée.

33. D'un point de vue pratique, lorsque des risques sont imminents, l'agent recenseur peut réagir de différentes manières. Dans le meilleur des cas, le risque est totalement atténué, de sorte qu'il ne se transforme pas en problème. Dans une autre situation, le recensement pourrait être annulé ou les activités pourraient être mises en pause, comme ce fut le cas pour de nombreux pays lors du cycle de 2020 en raison de la COVID-19.

34. Toutefois, un risque ne pouvant être totalement atténué ou évité, les problèmes de recensement qui en découlent ne sont pas toujours gérables. Dans ce type de situation, les options peuvent être peu nombreuses, mais cela ne doit pas empêcher le responsable du recensement d'en rechercher ou d'en élaborer. Une option dans le cas des recensements par dénombrement direct pourrait être de se tourner vers les données administratives pour dénombrier la population. Bien que celles-ci ne puissent pas remplacer toutes les variables de données prévues dans les délais initiaux, les organismes nationaux de statistique (ONS) peuvent être en mesure de remplir la fonction de base d'un recensement grâce à un comptage administratif de la population. Dans le cas d'un recensement fondé sur les registres, une perturbation majeure impliquerait probablement que l'on applique un plan de communication et que l'on ajuste le calendrier du recensement, afin de permettre un redémarrage du processus une fois la perturbation passée.

E. **Étapes suivantes**

35. L'Équipe spéciale de la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence propose dans la section suivante du présent document un nouveau texte destiné à figurer dans les recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2030. Elle estime que ce texte est complet et comporte les principaux éléments de tout système de gestion des risques et des crises, et qu'il serait utile de le faire figurer dans les recommandations en tant que nouvelle partie.

III. Projet de texte pour le chapitre sur la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence destiné à figurer dans les recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2030

A. Introduction

36. Le bon déroulement d'un recensement de la population et/ou des habitations passe par une planification minutieuse qui représente souvent des années de travail de la part d'un personnel dévoué et compétent. Toutefois, cette planification peut être interrompue par des événements inattendus et très graves, tels que des catastrophes naturelles, des pandémies, des cybermenaces ou des guerres. Ces événements graves peuvent entraîner l'abandon, l'annulation ou la remise à plus tard d'un recensement, si le pays concerné n'a pas le temps ou la capacité de réagir de manière appropriée. Mais il n'y a pas que ces situations graves qui peuvent causer beaucoup de soucis aux agents recenseurs. Compte tenu de l'énorme complexité des recensements, les catastrophes ou incidents à évolution lente, tels que les questions de personnel, le ressentiment contre les autorités ou les difficultés techniques, peuvent poser des problèmes considérables aux responsables des recensements.

37. Malheureusement, les recensements se déroulent dans un contexte de plus en plus complexe et sont sujets à des risques. Ils sont plus compliqués et plus coûteux que jamais, de nouvelles technologies et méthodes étant adoptées pour dénombrer correctement les populations. En outre, il semble que ces recensements plus complexes soient administrés dans un monde où les risques sont accrus. Par exemple, lors du cycle de recensements de 2020, les pays ont dû faire face à une pandémie mondiale, à une augmentation des catastrophes naturelles (dont certaines étaient liées aux changements climatiques), à des problèmes de cybersécurité d'un niveau sans précédent et à des marchés de l'emploi tendus. Certains pays ont eu le temps de s'adapter à l'évolution rapide du contexte, tandis que d'autres ont dû le faire sur le moment, en disposant de capacités variables.

38. Les recensements fondés sur les registres présentent moins de risques que les recensements fondés sur le dénombrement direct. Ils ne nécessitent pas une planification poussée, ni des effectifs importants et ne posent pas de problèmes logistiques notables, contrairement aux recensements fondés sur le dénombrement. Ils font toutefois face à des problèmes qui leur sont propres, tels que la disponibilité, l'exhaustivité et l'exactitude des sources administratives, l'intégration et la mise à jour des données, ainsi que l'acceptabilité par le public, s'où la nécessité quand même d'une gestion des urgences et de l'élaboration de plans de secours.

39. Ce chapitre vise donc à conseiller les pays qui souhaitent gérer les problèmes et les risques liés aux recensements. Il est conçu pour aider les agents recenseurs dans toutes les phases d'un recensement, mais surtout pendant les périodes à haut risque telles que les opérations de terrain d'un recensement fondé sur le dénombrement. Il devrait également aider tous les responsables de recensements, quel que soit le type de recensement qu'ils entreprennent dans leur pays ou la nature des risques auxquels ils font face.

B. Un cadre pour la préparation et la planification des interventions en cas d'urgence

40. La préparation et la planification des interventions en cas d'urgence est un vaste sujet qui peut revêtir des significations différentes selon les personnes. Le cadre qui suit a été essentiellement conçu pour montrer comment éviter en premier lieu les problèmes en se servant bien de la phase de planification pour atténuer les risques, mais aussi comment entreprendre une planification d'urgence à l'appui des agents recenseurs lorsque l'inévitable se produit, c'est-à-dire lorsqu'un problème surgit après la phase de planification, pendant le déroulement du recensement. Il a également été conçu pour apporter une aide et susciter des idées lorsque, malgré une bonne planification et une bonne gestion des urgences, un recensement connaît une défaillance majeure par rapport au plan prévu.

1. Collecte efficace d'informations sur les risques inhérents à la réalisation d'un recensement et les mesures éventuelles d'atténuation de ces risques (Registre des risques)

41. Pour éviter ou gérer un risque, il faut d'abord le répertorier. Les agents recenseurs devraient être conscients des risques les plus importants et mettre en place des processus de documentation qui aboutissent à l'établissement d'un registre des risques. Dans sa norme de gestion des risques ISO 31000, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) entend par risque tout ce qui crée de l'incertitude ou un écart par rapport à un attendu.

42. Ce sont les problèmes qui peuvent menacer le bon déroulement d'un recensement, la qualité des données, la sécurité des informations collectées ou la disponibilité des ressources humaines ou financières. Lorsque l'on prévoit d'effectuer un recensement – qu'il soit fondé sur le dénombrement, sur des données administratives ou des registres, ou qu'il soit combiné – il faut consacrer du temps aux discussions initiales et au suivi avec les équipes de gestion du recensement, afin de répertorier et de gérer les risques. Posez-vous la question suivante : « Quelles sont les menaces qui pèsent sur ce recensement » ? Appuyez-vous sur les expériences précédentes pour répertorier les risques – que s'est-il passé la dernière fois et cela peut-il se reproduire ?

43. Chaque risque répertorié doit être associé à une évaluation de sa vraisemblance ainsi que du degré et de la nature de ses conséquences s'il venait à se concrétiser. Pour chaque survenance et impact, une échelle doit être appliquée afin de déterminer le niveau de risque pour chaque risque répertorié sans atténuation (par exemple, faible, modéré, élevé ou extrême). L'évaluation permet de mieux prendre conscience de la vulnérabilité du recensement aux différentes menaces.

44. Ensuite, dans le cadre d'une gestion normale des risques, les responsables du recensement et les experts sont censés examiner les mesures d'atténuation, c'est-à-dire les moyens de réduire la vraisemblance et/ou les conséquences de toute menace pesant sur un recensement. Les organismes de statistique peuvent ne pas avoir la capacité d'agir sur tous les risques ; il convient donc d'établir un ordre de priorité et de prendre des mesures pour atténuer d'abord les risques les plus importants pour le recensement et/ou les risques qui sont les plus susceptibles d'influer sur le recensement à court terme.

45. La meilleure façon de gérer un risque est de l'éviter complètement en prenant des mesures d'atténuation, mais tous les risques ne sont pas entièrement sous la maîtrise de l'organisme de statistique. Il peut être important d'examiner les mesures d'atténuation des risques avec les partenaires externes, tels que les sous-traitants en technologie de l'information, les agences postales, les imprimeries, les médias, les sources de personnel, les fournisseurs de données administratives ou toute autre partie prenante essentielle au bon déroulement d'un recensement.

Exemple de pays : atténuer les risques liés à la COVID-19 dans le cadre du recensement canadien

La pandémie mondiale a été déclarée environ quatorze mois avant le jour du recensement (12 mai 2021). Il était clair pour Statistique Canada qu'il y avait une forte probabilité que les opérations de terrain du recensement (fondé sur le dénombrement) soient menées dans le contexte de la pandémie et que compte tenu de la planification réalisée, il y avait une forte probabilité que cela ait un effet préjudiciable notable sur les objectifs (taux de réponse) si des mesures d'atténuation n'étaient pas prises.

Pour mettre au point ces mesures d'atténuation, une réunion de deux jours des spécialistes des opérations de terrain a été organisée au début de la pandémie, dans le but d'élaborer de nouvelles stratégies qui réduiraient les risques que la COVID-19 ferait peser sur la qualité des données, telle que mesurée par le taux de réponse de la collecte. Ces nouvelles stratégies de haut niveau ont donné lieu à de multiples « questions en suspens » ou énoncés de problèmes, la recherche de solutions étant déléguée au personnel possédant les connaissances et les compétences nécessaires pour les traiter de manière appropriée. Chaque question en suspens a été classée en fonction de

L'opération de recensement et par ordre de priorité. Des solutions hautement prioritaires et rapidement opérationnelles ont été élaborées et approuvées en premier lieu par la direction du recensement. Une fois approuvées par la direction du recensement, les activités d'atténuation associées à chaque question en suspens ont été mises en œuvre par chacune des équipes responsables de ces parties du recensement. Des mesures d'atténuation ont été élaborées pour les équipes chargées des opérations de terrain, des communications, de l'informatique, de la méthodologie et du traitement.

Ce processus a été efficace, puisqu'il a permis d'apporter plus d'une centaine de changements importants au recensement dans un laps de temps relativement court. Fin 2020, le processus visant à établir la plupart des mesures d'atténuation des risques était achevé, permettant ainsi aux équipes d'élaborer un nouveau plan qui serait mis en œuvre en 2021. Les opérations de terrain menées dans le cadre du recensement de la population au Canada ont été très réussies malgré les fortes vagues de COVID-19 enregistrées au cours de l'année du recensement, l'objectif de 98 % de taux de réponse à la collecte ayant été atteint.

2. Gestion des urgences, gouvernance et prise de décisions appropriées (Plan de gestion des urgences)

46. Les recensements peuvent être parmi les opérations les plus complexes que les pouvoirs publics ont à entreprendre. Leur complexité s'accompagne d'un grand nombre de « pièces mobiles » sujettes à des événements qui ne sont pas prévus ou même maîtrisés par l'agent recenseur. Les catastrophes naturelles en sont un bon exemple : même si le responsable du recensement sait que ses opérations peuvent être touchées, il lui est impossible de prévoir quand, où et dans quelle mesure ces catastrophes auront des conséquences sur le recensement. Même avec le meilleur plan de gestion des risques et d'atténuation en place, un recensement est trop complexe et trop sujet à des facteurs externes pour que l'on puisse anticiper tous les problèmes éventuels. Par conséquent, l'organisme de statistique devrait être prêt à faire face à l'inattendu. Si la gestion des urgences, la gouvernance et la prise de décisions sont adéquates, il est possible de surmonter de grandes difficultés de recensement.

47. Chaque recensement devrait comporter un processus permettant de répertorier une urgence inévitable, de la classer et d'y répondre. Les principaux membres de l'équipe de recensement devraient savoir ce qu'il faut faire en cas d'urgence pendant les phases cruciales du recensement. Ils devraient être en mesure de déterminer si une urgence est en cours, de classer la gravité de l'urgence, de savoir qui contacter lorsque celle-ci se produit et comment le faire, afin que des solutions puissent être mises en place.

48. Si les activités de recensement en cours sont touchées par un événement imprévu, c'est alors une urgence. Les membres de l'équipe chargée du recensement doivent disposer des informations nécessaires pour déceler tout nouveau problème et y répondre en utilisant les lignes de communication avec les autres membres de l'équipe, les hauts fonctionnaires et éventuellement le grand public. Par exemple, dans le contexte actuel, les recensements fondés sur le dénombrement direct s'appuient de plus en plus sur les questionnaires en ligne, de sorte que des paramètres peuvent être contrôlés en temps réel afin de garantir le bon fonctionnement de ce service pour le public. Par ailleurs, tant pour les recensements fondés sur le dénombrement que pour les recensements fondés sur les registres, les bases de données massives doivent faire l'objet d'une surveillance contre les cybermenaces. Si un problème est décelé au cours de cette surveillance, la personne qui consulte ces informations doit être en mesure d'interpréter ce qui se passe, de classer le degré d'urgence et de communiquer avec d'autres personnes pour établir un plan et résoudre le problème.

49. Lorsqu'une urgence est observée, il convient d'en évaluer la gravité. Les membres de l'équipe responsables de la composante du recensement qui est touchée par l'événement devraient être informés des différentes définitions de la gravité pendant la phase de planification du recensement (c'est-à-dire avant le déroulement du recensement soit exécuté). Dans l'exemple du paragraphe ci-dessus, lorsque l'événement ayant un impact sur le service de réponse par Internet est observé, l'information devrait être partagée avec le responsable du recensement chargé de ce service, qui est formé et autorisé à déterminer le degré de gravité

de l'urgence. Ce qui est observé est-il un ralentissement du service susceptible de gêner légèrement l'utilisateur ? Ou bien y a-t-il des indications d'une interruption générale du service de réponse par Internet, résultant par exemple d'une cyberattaque ?

50. Le degré de gravité de l'urgence, déterminé par le responsable, devrait déclencher une réponse prédéterminée. Par exemple, un événement de gravité élevée pourrait exiger que l'ensemble de l'équipe de gestion du recensement se réunisse peu de temps après son observation et qu'une solution plus rapide que pour un événement de faible gravité soit trouvée. Lors de cette réunion, le gestionnaire responsable devrait exposer la situation, puis présenter des informations sur la nature de l'urgence, sa cause (si elle est connue) et les mesures correctives éventuelles. Si possible, il convient d'estimer la date à laquelle les opérations de recensement touchées seront à nouveau pleinement opérationnelles, ce qui sera particulièrement utile pour les communications et toute activité en aval susceptible d'être touchée ultérieurement.

Une nouvelle menace pour les recensements : la désinformation/mésinformation

Les recensements font face à une nouvelle menace : la désinformation/mésinformation, qui n'est pas près de disparaître. Exploitant la mauvaise connaissance d'Internet et la méfiance à l'égard des pouvoirs publics, des acteurs utilisant des moyens sophistiqués peuvent lancer des campagnes pour détourner l'attention d'un recensement ou pour mettre les pouvoirs publics dans l'embarras en perturbant les opérations. Les autorités de recensement doivent désormais investir dans des outils permettant de surveiller les médias sociaux, le canal le plus courant pour mener des campagnes de désinformation/mésinformation.

Ces outils d'« écoute sociale » passent au peigne fin de grandes bases de données de messages de médias sociaux accessibles au public afin de trouver des informations incorrectes sur les recensements. Lorsque cela se produit, un organisme de statistique peut décider d'intervenir de manière appropriée avec des tactiques de communication réactives, afin de corriger l'information donnée et de rétablir les faits au sujet du recensement. Toutes les situations ne sont pas identiques, et certaines nécessitent l'établissement, avant le déroulement d'un recensement, de relations avec les principales entreprises de médias sociaux. En cas de campagne de désinformation/mésinformation de grande ampleur, l'organisme de statistique devrait être en mesure de contacter rapidement la ou les plateformes sur lesquelles les informations erronées circulent et de demander que les messages soient supprimés avant que le recensement ne subisse d'autres préjudices. D'autres interventions peuvent s'avérer nécessaires, comme le fait de contrer les messages incriminés en publiant des informations sur les comptes de médias sociaux de l'organisme de statistique, ou des pages de « lutte contre la désinformation » sur le site Web de l'organisme de statistique.

Bien que puissants et efficaces, les outils d'écoute sociale devraient être utilisés avec précaution. En n'examinant que les informations accessibles au public, il existe un risque que les agents recenseurs publics soient perçus comme enfreignant la vie privée. Par conséquent, avant d'utiliser ces outils, il convient de consulter des experts de la protection de la vie privée et de leur donner la possibilité d'approuver ou de rejeter l'écoute sociale proposée.

51. Dans les situations plus complexes, ayant un fort retentissement ou marquantes, les responsables doivent signaler rapidement les problèmes anticipés ou réels à leur responsable des communications, afin d'obtenir les orientations, les conseils et l'aide nécessaires pour préserver la confiance du public dans le recensement.

52. La ponctualité est essentielle pour instaurer la confiance. Si l'organisme de statistique ne comble pas le vide de l'information, d'autres le feront. Des communications opportunes peuvent minimiser les conséquences des enjeux, des risques ou des problèmes. Dans une situation d'urgence, les demandes d'information augmentent, tant en interne – point à faire en amont et en aval – que vis-à-vis de l'extérieur – public, médias, partenaires, parties

prenantes. Il est important de faire concorder les efforts pour garantir la cohérence des informations communiquées au public.

53. Pour être efficace, le message doit tenir compte de la perception du risque par le public et répondre à des préoccupations particulières. En outre, la nécessité de protéger les informations sensibles sur le plan opérationnel doit être conciliée avec le désir de transparence dans les communications avec le public.

54. Pour observer une situation d'urgence et y répondre, il faut disposer d'un centre d'opérations où les employés ont accès à des outils permettant de suivre les données opérationnelles pertinentes. Lorsqu'un recensement est en cours, un certain nombre de paramètres opérationnels sont à la disposition du personnel, qui doit se voir présenter ces données en temps réel et disposer d'archives à titre de référence. Avant le déroulement d'un recensement, ces données peuvent être précisées à l'avance, en utilisant les connaissances acquises des cycles précédents. Le système informatique de gestion qui en résultera rassemblera des informations provenant de différents systèmes et les présentera de manière à permettre aux responsables de détecter les incidents et d'y répondre.

55. En cas d'urgence, les responsables du recensement doivent être prêts à communiquer au sein de leur organisation. Comme indiqué précédemment, il convient de communiquer en priorité avec l'équipe chargée du recensement, afin de garantir une réponse rapide. Toutefois, selon la gravité de l'incident, il peut être nécessaire de communiquer en interne avec les hauts responsables de l'organisation et le personnel politique. De même, si les contractants externes sont impliqués dans l'intervention ou touchés par la situation d'urgence, il peut être nécessaire de les en avertir.

56. Outre la mise à disposition d'outils permettant aux employés de suivre les systèmes informatiques de gestion pour détecter des signes problématiques, le centre d'opérations physique peut être un lieu de rencontre où examiner les problèmes et y répondre. Il devrait être un lieu où les crises de communication sont gérées et comporter des installations et des équipements rendant possible l'enregistrement de vidéos et l'élaboration d'autres textes destinés à être diffusés sur Internet et d'autres médias. Pour surveiller les situations en cours et en observer de nouvelles, l'établissement doit avoir accès aux canaux de diffusion de la télévision, de la radio et d'Internet.

57. Il est recommandé que le centre d'opérations soit un espace à la fois physique et virtuel. Si un espace physique n'est pas disponible (ce qui a été le cas pour de nombreux pays lors de l'urgence découlant de la COVID-19), le personnel doit disposer de tous les outils existant dans le centre d'opérations lorsqu'il travaille à distance. Lorsqu'il se trouve dans un lieu éloigné du bureau de recensement, le personnel devrait avoir comme exigences fondamentales d'avoir accès au système informatique de gestion et à d'autres rapports, et d'avoir la possibilité de communiquer par téléphone et par appels vidéo. La fermeture d'un bureau de gestion du recensement ne devrait pas entraver la capacité à répondre à une situation d'urgence.

3. Organisation de travaux pratiques tels que des exercices de simulation pour préparer le personnel à réagir en cas de crise au cours d'un recensement (Mise en situation de l'équipe)

58. Bien qu'il soit impossible de prévoir tous les scénarios éventuels, le personnel clef chargé du recensement doit être prêt à tout. Après avoir établi un registre des risques et des protocoles de gestion des urgences, les équipes chargées du recensement devraient, avant d'effectuer un recensement, pratiquer des exercices sur ce qu'elles pourraient rencontrer. Ces travaux pratiques peuvent prendre diverses formes et être adaptés à différents types ou niveaux de personnel. Par exemple, l'un d'entre eux peut être destiné au personnel informatique, tandis qu'un autre peut être destiné à l'équipe de direction.

59. Ces exercices constituent une méthode efficace pour former le personnel chargé du recensement à la gestion des urgences. Les membres du personnel devraient être informés de tous les protocoles (génériques) de gestion des urgences déjà élaborés. Forts de ces connaissances, les participants à l'exercice se verront présenter divers scénarios, qui devraient s'inspirer des problèmes éventuels répertoriés dans le registre des risques. Le personnel devrait réfléchir aux meilleures mesures à prendre face aux scénarios qui lui seront

présentés. Tous les participants aux séances devraient être tenus de contribuer aux réflexions des autres membres de l'équipe sur les scénarios et de formuler des observations à leur sujet.

60. Au cours des exercices pratiques, les membres de l'équipe peuvent se sentir mal à l'aise. Cela fait partie de la nature des exercices, le but étant de s'habituer à des situations très difficiles. En conséquence, les participants ne seront pas certains de proposer de bonnes solutions aux situations auxquelles ils feront face. En outre, ces travaux pratiques devraient prévoir des scénarios de plus en plus difficiles à gérer. Il est impossible d'imaginer et de mettre en pratique tous les scénarios face auxquels les gestionnaires du recensement pourraient se trouver, mais ces scénarios devraient être réalistes et conçus par des personnes bien informées qui utilisent le registre des risques élaboré précédemment. Les exercices ne devraient pas avoir pour but de développer la capacité de l'équipe à connaître toutes les étapes à suivre dans toutes les situations d'urgence, mais plutôt à développer une capacité plus générale des membres de l'équipe, lui permettant de réagir rapidement et efficacement pendant le déroulement du recensement.

Exemple de pays : mise à jour des hypothèses méthodologiques, organisationnelles et techniques à la suite de la pandémie de COVID-19 en Pologne

En Pologne, la pandémie de COVID-19 a débuté au moment où Statistique Pologne se préparait à effectuer la deuxième série de tests avant de lancer les principales activités de recensement.

Conformément au plan d'organisation, le recensement polonais a été précédé de deux recensements d'essai destinés à vérifier les solutions méthodologiques, organisationnelles et techniques prévues. L'accent a été mis sur la vérification des hypothèses conceptuelles, la mise à l'épreuve du cadre architectural et les principes opérationnels.

Le deuxième de ces recensements d'essai était prévu pour avril 2020, moins d'un mois après la déclaration de l'épidémie de COVID-19 en Pologne. Dans un premier temps, Statistique Pologne a envisagé d'y renoncer. Mais il a été décidé de l'effectuer en prenant les précautions nécessaires pour protéger la santé des personnes interrogées et des agents recenseurs. Outre les objectifs initiaux, le deuxième recensement d'essai visait également à tester la souplesse du système de gestion et sa résilience face aux nouvelles crises dans le cadre d'une pandémie en cours. L'expérience et les observations qui en ont découlé ont contribué aux nombreux changements apportés au recensement qui a été réalisé en 2021 dans des conditions de pandémie.

Les principaux changements étaient les suivants :

- *Souplesse dans l'utilisation des canaux d'entretien téléphonique assisté par ordinateur (CATI) et d'entretien individuel assisté par ordinateur (CAPI), par les enquêteurs de terrain et sur le même appareil mobile ;*
- *Accès à une base de données téléphonique plus importante de répondants, en élargissant la liste des registres utilisés pour établir la liste des personnes et des adresses ;*
- *Prorogation de la période des opérations de recensement de trois à six mois, tout en considérant la nécessité de prolonger encore ou de suspendre temporairement la collecte des données (en cas de forte vague de maladies) ;*
- *Dans la communication avec le public, l'accent a été mis sur le recours au canal de réponse disponible sur Internet ;*
- *Passage au télétravail à 100 % pour le personnel de bureau.*

Le recensement de 2021 s'étant déroulé dans un contexte de pandémie, il a subi les effets des changements de comportement de la population face aux risques sanitaires et des restrictions des libertés fondamentales. Par conséquent, il a été nécessaire de surveiller régulièrement la phase de collecte des données, en faisant preuve de davantage de rigueur que dans des

conditions « normales », afin de prendre les mesures ad hoc supplémentaires qui s'avéraient nécessaires.

Ces solutions ont été couronnées de succès, comme l'a démontré le déroulement du recensement dans les délais impartis. Le taux d'exécution du recensement a été élevé, ce qui a permis d'obtenir des données de bonne qualité. En outre, la sécurité du personnel et de la population a été protégée en accordant une attention particulière au canal de réponse sur Internet, avec à la clef d'importantes économies par rapport au budget de Statistique Pologne prévu pour le recensement.

4. Garantir la rapidité du flux des opérations en cas d'urgence

61. Les équipes chargées du recensement comprennent l'importance de leur tâche et réagissent donc bien en cas d'urgence. En l'absence de structure et d'une bonne gestion, certaines équipes s'efforceront de faire « tout ce qu'il faut » pour réussir malgré les échecs. Toutefois, il existe d'autres méthodes que celle consistant à travailler de manière acharnée pendant de longues heures est possible pendant une urgence, si l'on veut s'assurer que les activités sont bien exécutées sans avoir d'effets négatifs inutiles sur les personnes concernées.

62. En cas d'urgence, il faudra probablement prévoir de travailler rapidement et de bien communiquer pour s'assurer que les composantes concernées du recensement sont au courant de ce qui change, afin qu'elles puissent s'adapter elles aussi. En cas de situation d'urgence, des solutions doivent être trouvées rapidement et mises en pratique de manière appropriée. Comme nous l'avons vu plus haut, dès qu'un problème est observé, il faut y apporter une réponse rapide.

63. Le responsable du recensement au sein de l'organisme de statistique a l'obligation de diriger l'équipe de recensement de manière à ce que la résolution du problème soit efficace et efficiente. Des techniques de gestion allégée peuvent être appliquées, telles que les tableaux Kanban et les réunions rapides et fréquentes de type « stand up » ou « éclair ». Elles devraient l'être afin de s'assurer que l'ensemble de l'équipe chargée du recensement travaille sur les bonnes priorités et que ces nouvelles priorités sont communiquées aux membres de l'équipe concernés.

64. Les agents recenseurs gèrent une sorte d'usine à données. C'est une chaîne d'assemblage où les entrées saisies sont transformées en sorties de données, la chaîne d'usine devant continuer à fonctionner même lorsqu'elle est touchée par un événement imprévu. Cette usine de données, contrairement à une usine de fabrication, comporte des éléments qui restent cachés à la vue du directeur et des membres de l'équipe. Selon la gravité de l'urgence, le responsable du recensement et l'équipe élargie peuvent ressentir le besoin de trouver des moyens de voir quels changements sont nécessaires pour remédier à la crise, afin de s'assurer que les priorités sont appliquées aussi vite que nécessaire.

65. Les responsables du recensement peuvent notamment « voir » la chaîne de production en créant des tableaux Kanban virtuels et réels en cas d'urgence. La méthode Kanban permet à l'équipe d'élaborer des énoncés de problèmes décrivant la réponse à apporter à une situation d'urgence et d'agir en conséquence. Par exemple, en cas de tentative de cyberattaque, l'énoncé du problème peut mentionner une question à résoudre, telle que « Rouvrir le portail Internet », et une équipe est chargée de résoudre le problème. La cyberattaque peut entraîner des problèmes connexes pour l'équipe de communication ou les opérations en aval. Après la création des différents énoncés de problèmes, ceux-ci peuvent être placés dans une « liste de choses à faire » ou dans un tableau Kanban. Le responsable du recensement a donc une vue d'ensemble des activités découlant de la situation d'urgence et peut rencontrer l'équipe régulièrement, éventuellement sous la forme de réunions « éclair », pour s'assurer que travaux de rétablissement des opérations normales progresse rapidement. Le tableau Kanban est également un moyen efficace pour les autres membres de l'équipe de voir si le travail d'une autre équipe a des répercussions sur leur domaine de responsabilité.

5. Élaboration d'un plan de secours pouvant servir en cas d'échec du plan principal

66. Malgré tous nos efforts, il arrive que les recensements n'atteignent pas les objectifs prévus. Les perturbations du déroulement d'un recensement sont inévitables et peuvent avoir

un impact important sur la qualité attendue des données. Des plans d'urgence peuvent être élaborés à l'avance pour faire face aux risques les plus importants, en particulier dans les situations où une planification préalable peut contribuer à garantir une réponse réfléchie, intégrée et globale. Ces plans décrivent les activités qui seront nécessaires, qui les exécutera et quand, les incidences éventuelles sur la qualité, les coûts et les délais, les dates importantes à prendre en compte, ainsi qu'une stratégie de communication bien élaborée. L'efficacité d'un plan d'urgence est encore renforcée par la participation active de la direction, qui contribue à garantir que les plans sont complets, réalistes et applicables, et à déterminer dans quelle mesure les ressources et l'appui nécessaires seront disponibles ou pourront l'être après recrutement.

67. D'un point de vue pratique, lorsque des risques sont imminents, l'agent recenseur peut réagir de différentes manières. Dans le meilleur des cas, le risque est totalement atténué, de sorte qu'il ne se transforme pas en problème. Dans une autre situation, le recensement pourrait être annulé ou les activités pourraient être mises en pause par l'organisateur, comme ce fut le cas pour de nombreux pays lors du cycle de 2020 sous l'effet de la pandémie de COVID-19. Toutefois, un risque ne pouvant être totalement atténué ou évité, les problèmes qui en découlent ne sont pas toujours gérables. Beaucoup de choses peuvent échapper au contrôle de l'agent recenseur et, les recensements devenant de plus en plus complexes (comme les recensements combinés ou ceux qui utilisent de grandes quantités de données administratives provenant de sources multiples), il y a toujours un risque que le plan principal échoue. Que fait un organisme de statistique dans ce cas ?

Exemple de pays : comment réagir face à un cyclone de catégorie 2 dans le cadre du recensement de la Nouvelle-Zélande

Comme de nombreux pays dans le monde, la Nouvelle-Zélande est sujette à des phénomènes naturels extrêmes. Par le passé, ces phénomènes ont eu des répercussions sur le déroulement des recensements, notamment celui de 2011, qui a dû être retardé de deux ans à la suite d'un tremblement de terre de grande ampleur à Christchurch.

Au début du cycle de vie du recensement de 2023, Statistics New Zealand a défini 10 risques importants susceptibles d'avoir une incidence sur la réussite du recensement (y compris un risque de catastrophe naturelle) en fonction des expériences passées. Au cours de la phase de planification, un plan de gestion des incidents (comprenant trois niveaux de gravité) et un plan opérationnel ont été élaborés, dans lesquels les rôles à remplir dans la gestion du centre des opérations de recensement ont été définis. Les responsables du recensement ont été formés à un système de gestion des incidents à l'échelle du secteur public néo-zélandais afin de pouvoir mettre en place des réponses coordonnées avec d'autres organismes publics, y compris la police et la protection civile, si nécessaire.

Lors de la répétition générale du recensement, un an avant le jour du recensement, le plan de gestion des incidents et le plan opérationnel ont été testés, examinés et ensuite affinés. À l'approche du jour du recensement en mars 2023, une série d'exercices pratiques face à des incidents de gravité variable a été réalisée en fonction de divers scénarios. Certains de ces scénarios impliquaient également des membres du Conseil de direction exécutive chargé de superviser le recensement, afin qu'ils comprennent leur rôle si un incident était jugé suffisamment important pour avoir recours à leur participation active.

Le 13 février, deux jours avant le début de l'opération de recensement sur le terrain, le cyclone Gabrielle a atteint la Nouvelle-Zélande. Avant même qu'il ne frappe, les processus de gestion des incidents avaient commencé, le phénomène météorologique extrême attendu étant classé comme un incident de niveau 3 – le plus grave. Lorsque le processus de réaction à l'incident a été enclenché, tout le monde connaissait son rôle, la manière de le remplir et qui devait décider, grâce à la préparation qui avait eu lieu auparavant. Avant de connaître l'impact dévastateur du cyclone, la décision avait déjà été prise de

retarder l'opération de recensement sur le terrain dans les zones touchées et de procéder avec prudence dans les zones non touchées. Des fonds publics ont été obtenus à court terme pour couvrir les coûts supplémentaires et un plan de redressement a également été élaboré avec une forte participation des communautés locales dans les zones touchées.

Un mois après le cyclone, l'opération sur le terrain a commencé dans les zones touchées par le cyclone. Grâce à la combinaison de plans d'urgence préétablis, de nouveaux plans élaborés au dernier moment et d'un appui solide de la communauté locale, il a été possible de mener à bien une opération de collecte dans des zones qui subissaient encore les conséquences du cyclone. Le succès global du recensement de 2023 en Nouvelle-Zélande a été rendu possible par la planification et la préparation des interventions en cas d'urgence qui ont eu lieu au préalable.

68. Malheureusement, peu d'options peuvent s'offrir. Pour les pays qui réalisent des recensements fondés sur le dénombrement, il est possible d'accélérer les plans d'utilisation des données administratives. Bien que ces données ne puissent pas remplacer toutes les variables de données prévues dans les délais initiaux, les ONS peuvent être en mesure de remplir la fonction de base d'un recensement avec un comptage administratif de la population. Si le risque d'échec du plan principal est suffisamment élevé, un ONS peut envisager un comptage administratif parallèle, afin de garantir la réalisation des comptages de la population dans les délais impartis, quel que soit le scénario.

69. Bien qu'il puisse ne pas être considéré comme tel, un plan solide fondé sur les données administratives pour les recenseurs procédant au dénombrement peut être un « plan d'assurance » efficace, et donc une incitation à investir dans ces données, dans la technologie pour les gérer et dans l'acquisition de compétences au sein de l'équipe chargée du recensement sur la façon de les utiliser correctement.

70. Dans le cas d'un recensement fondé sur les registres, toute perturbation rendrait probablement nécessaire un plan de communication et un ajustement du calendrier du recensement, afin de permettre un redémarrage du processus une fois la perturbation passée. Si tel était le cas, il y aurait des répercussions sur d'autres programmes qui dépendent du recensement, tels que la prolongation ou l'introduction temporaire d'estimations intercensitaires de la population.

6. Extension des pratiques de gestion des risques

71. Chaque organisme statistique suit son propre parcours dans la mise en place et la maturation de pratiques de gestion des risques et des crises. Lorsqu'il adopte ces pratiques pour la première fois, il fait face à des problèmes fondamentaux et doit souvent s'employer à élaborer des cadres initiaux d'évaluation des risques, à obtenir l'adhésion des parties prenantes et à intégrer la gestion des risques et des crises dans la planification. En revanche, lorsque ses capacités de gestion des risques arrivent à maturité, les problèmes sont souvent différents, comme l'approfondissement de l'implication des parties prenantes, l'intégration des outils d'appui au sein des équipes et la promotion d'une culture qui met l'accent sur la gestion des risques à tous les niveaux.

72. En gérant les risques de manière proactive, un organisme de statistique renforce sa crédibilité, favorise une prise de décision éclairée, améliore l'efficacité et contribue à la résilience organisationnelle. En fin de compte, en réalisant un tel investissement, il s'engage en faveur de l'excellence et de la responsabilité au service de l'intérêt public.

IV. Conclusion

73. Les projets de recommandations concernant la préparation et de la planification des interventions en cas d'urgence pour les recensements de la population et des habitations de 2030 sont présentés pour observations et examen.