



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/CES/2006/33  
3 avril 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMMISSION DE STATISTIQUE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-quatrième réunion plénière

Paris, 13-15 juin 2006

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

SÉMINAIRE SUR LES RECENSEMENTS DE LA POPULATION  
ET DES LOGEMENTS  
SESSION III

Méthode de recensement pour l'Angleterre et le pays de Galles:  
difficultés et changements<sup>1</sup>

Communication présentée par l'Office for National Statistics (ONS) du Royaume-Uni

I. GÉNÉRALITÉS

1. La méthode proposée pour le recensement qu'il est prévu d'effectuer en 2011 en Angleterre et au pays de Galles est le produit de plusieurs facteurs clefs:

- a) L'expérience acquise lors des précédents recensements effectués en Angleterre et au pays de Galles;
- b) L'expérience acquise lors d'autres recensements effectués dans le monde;
- c) Le progrès technologique;
- d) L'évolution de la société.

2. En 2001, la méthode appliquée en Angleterre et au pays de Galles a intégré d'importants changements par rapport aux recensements précédents. Premièrement, les personnes interrogées

---

<sup>1</sup> La présente communication a été établie à l'invitation du secrétariat.

ont dû renvoyer leurs questionnaires remplis en les postant dans des enveloppes préadressées, au lieu que ce soient des agents de recensement qui les recueillent à la fin de l'opération.

Les questionnaires ont été renvoyés à 2 000 bureaux locaux, où des agents de recensement les ont rassemblés et triés. Les agents ont ensuite vérifié que les questionnaires avaient bien été remplis, suivant ceux qui étaient incomplets et relançant les ménages qui n'avaient pas renvoyé le leur.

3. Deuxièmement, la saisie des données des questionnaires a été automatisée. Ces derniers ont été scannés et les données saisies à l'aide d'outils de reconnaissance de caractères complétés, au besoin, par une saisie manuelle. Cela a eu plusieurs incidences, la principale étant qu'on a pu saisir les données de tous les questionnaires et non plus seulement de 10 % d'entre eux, comme lors des recensements précédents.

4. Ces deux changements de méthode ont été bénéfiques, ce qui ne veut pas dire que le recensement n'a posé aucun problème. Les réponses postales ont été bien plus nombreuses que prévu, ce qui a entraîné des volumes de courrier nettement supérieurs à la capacité de traitement des services postaux. On a également rencontré des problèmes sur le terrain, ainsi qu'avec la saisie automatisée et le codage des données.

5. Suite au recensement effectué en Angleterre et au pays de Galles en 2001, il a été réalisé plusieurs évaluations qui ont mis en évidence les points forts et faibles de la méthode et donné lieu à des recommandations. L'ONS a également évalué les méthodes appliquées par d'autres instituts nationaux de statistique (INS) lors des recensements de 2000 et 2001 ainsi que celles proposées par ces derniers pour les recensements de 2006 afin de déterminer les avantages ou inconvénients que ces méthodes pourraient présenter en Angleterre et au pays de Galles en 2011. Enfin, on a examiné les changements survenus dans les domaines technologique et social et l'incidence qu'ils pourraient avoir sur un futur recensement.

6. Les conclusions des évaluations, les recommandations formulées et l'incidence des changements technologiques et sociaux ont été synthétisées et prises en compte pour élaborer la méthode proposée.

7. Les principaux facteurs qui sous-tendent la méthode proposée sont les suivants:

a) Il est de plus en plus difficile de recruter les agents de recensement requis pour mener une opération traditionnelle dans certains secteurs d'Angleterre et du pays de Galles. L'opération postale a considérablement réduit le nombre d'agents requis, mais il est resté des secteurs, en particulier les grandes métropoles, où l'on n'en a pas recruté assez;

b) Bien qu'ayant distribué les questionnaires à la main, les agents, dans certains secteurs, ont manqué des milliers d'adresses. Plusieurs facteurs expliquent ce problème: la liste d'adresses utilisée était périmée de plusieurs années; du fait des problèmes de recrutement, les agents ont eu une charge de travail accrue; cette charge, enfin, a coïncidé avec certains des secteurs les plus difficiles à recenser en raison, notamment, du taux d'occupation multiple;

c) La gestion de terrain a été défectueuse. Le bureau central n'avait que peu ou pas connaissance du nombre de questionnaires distribués ou renvoyés ou de la façon dont le recensement se déroulait sur le terrain. De ce fait, aucune mesure n'a été prise dans de nombreux

secteurs où le recensement rencontrait des problèmes, simplement parce que l'information ne passait pas ou parvenait trop tard pour agir;

d) Les systèmes de saisie et de codage des questionnaires n'avaient pas été pleinement testés avant le début de l'opération, car la procédure d'achat n'avait été lancée qu'après l'essai de 1997;

e) Globalement, il est de plus en plus difficile de recenser les gens. Leur mode de vie a changé: ils sont plus mobiles, moins fréquemment chez eux et il est, pour un nombre croissant d'entre eux, bien plus difficile de définir ce qu'est «chez eux». En outre, les gens s'inquiètent de plus en plus des informations qu'on recueille sur eux, sont désabusés, se désengagent et hésitent à coopérer avec les pouvoirs publics. La notion de «devoir civique» s'estompe.

8. Les principaux éléments de la méthode proposée pour 2011, dont certains seront testés en 2007, sont les suivants:

a) Les questionnaires seront aussi bien postés que distribués par les agents;

b) Les personnes interrogées pourront répondre par différents moyens: papier, Internet et, éventuellement, téléphone;

c) Les questionnaires renvoyés par la poste seront acheminés par celle-ci vers le(s) centre(s) de saisie des données et non vers les agents de recensement pour vérification;

d) La vérification des questionnaires renvoyés blancs ou incomplets s'effectuera lors du scannage;

e) Les équipes de terrain assureront le suivi des questionnaires renvoyés blancs;

f) Un centre d'appel assurera par téléphone le suivi des questionnaires renvoyés incomplets;

g) Des équipes de terrain seront dépêchées dans les secteurs qui ont le moins répondu;

h) Les données de tous les questionnaires seront toutes saisies, codées et traitées.

9. Certains des éléments proposés ont été mis en œuvre lors de précédents recensements effectués en Angleterre et au pays de Galles et ont, dans une certaine mesure, fait leurs preuves; ils peuvent, cependant, être influencés par des changements opérés ailleurs dans la méthode. D'autres sont nouveaux en Angleterre et au pays de Galles, mais ont été mis en œuvre ailleurs; l'Angleterre et le pays de Galles peuvent donc tirer profit de cette expérience. D'autres encore sont, à notre connaissance, nouveaux dans le domaine du recensement et pourront, par la suite, intéresser d'autres organismes. En outre, certains des éléments, nouveaux ou éprouvés, obligent à adopter, en matière d'infrastructure et de gestion, des démarches fondamentalement différentes. Pour proposer, par exemple, une saisie Internet, ce qui est nouveau en Angleterre et au pays de Galles, il faut pouvoir rapprocher ce support des supports papier et autres.

10. La méthode proposée vise à atteindre plusieurs objectifs parfois contradictoires. Le but principal est d'effectuer un recensement qui produise des données qui répondent aux besoins des

usagers/clients. Cela, cependant, on veut le faire en réduisant le risque et en maximisant le rendement, ce qui présente, pour l'ONS, plusieurs difficultés:

- a) Le recensement effectué en Angleterre et au pays de Galles dénombre les ménages, les individus présents dans les établissements collectifs et les individus sans domicile fixe. Pour poster les questionnaires, il faut connaître à l'avance l'adresse de tous les ménages et établissements collectifs concernés. Les individus sans domicile fixe seront recensés manuellement;
- b) Pour mettre en œuvre une stratégie postale centralisée et dépêcher du personnel dans les secteurs qui répondent peu, il faut que chaque questionnaire soit identifiable et traçable;
- c) La multiplicité des supports de réponse et leur nécessaire rapprochement;

## II. DIFFICULTÉS

### A. Liste d'adresses/ménages

11. On a tenté à plusieurs reprises, récemment, d'établir avec divers organismes publics une liste nationale d'adresses, mais ces initiatives ont échoué. Pour effectuer un recensement, en outre, il faut que cette liste soit assortie d'une identification des ménages et des établissements collectifs, ce qui est encore plus difficile à obtenir. Aux fins du recensement de 2011, l'ONS collabore, notamment, avec l'Institut géographique national de Grande-Bretagne et avec les autorités locales.
12. Traditionnellement, les adresses utilisées dans le recensement sont vérifiées ou déterminées par les agents dépêchés sur place. En 2001, chaque agent avait une liste d'adresses dont il était responsable. Il devait vérifier manuellement chacune d'entre elles, mettre à jour la liste et y ajouter toute adresse manquante. Malgré cela, dans certains endroits, des milliers d'adresses et de ménages ont été manqués. Pour monter une opération postale, il faut posséder ces informations à l'avance.
13. On procède actuellement, en vue de l'essai de 2007, à l'élaboration de la base d'adresses et de ménages requise pour mettre en œuvre la stratégie postale proposée et l'on évalue deux sources de données d'adressage. En septembre 2006, l'ONS pratiquera un exercice de vérification d'adresses dans chacun des cinq secteurs concernés par l'essai. Les vérificateurs se verront remettre des cartes et une liste d'adresses à vérifier dans un périmètre défini.
14. En 2007, il sera adopté deux méthodes mises au point à la suite d'essais à petite échelle menés en 2005. Dans les secteurs où les informations disponibles donnent à penser que les adresses ont peu changé (peu de nouvelles constructions, d'occupations multiples ou de changements de situation), les vérificateurs vérifieront les adresses visuellement. Lorsque, en revanche, ils suspecteront une occupation multiple (présence, par exemple, de plusieurs sonneries ou antennes satellite), ils tenteront d'interroger les occupants. Dans les autres secteurs, principalement les centres urbains, où l'on prévoit des taux élevés d'occupation multiple, tous les habitants seront interrogés.
15. Dans les deux méthodes, on tentera trois fois de recueillir les informations requises. Les vérificateurs consigneront également les adresses supplémentaires et les changements

survenus dans les locaux. Des chefs d'équipe assureront la qualité du travail réalisé sur le terrain. Pour le recensement proprement dit, l'ONS pratiquera également un exercice de vérification d'adresses, actuellement prévu pour septembre/octobre 2010. Bien qu'un registre national d'adresses soit en préparation, l'ONS doit planifier en tenant compte de ce dont il sera certain de disposer lors du recensement. Cela ne comprenant pas, actuellement, de registre national d'adresses ou de ménages, l'ONS a prévu un exercice national de vérification. Dans l'éventualité où l'on disposerait d'un registre d'adresses de qualité appropriée, l'ONS pourrait ne pas pratiquer cet exercice, ce qui n'empêchera pas certaines vérifications d'être menées en fonction des besoins. Si l'on dispose, au plan national, d'un registre d'adresses satisfaisant, on pourra procéder, à des fins d'assurance de la qualité, à des vérifications aléatoires ainsi qu'à la vérification de certains secteurs définis comme connaissant des changements rapides – tel l'est de Londres en raison de la préparation des Jeux olympiques de 2012 – ou des taux élevés d'occupation multiple.

16. Si l'essai de 2007 indique qu'une stratégie postale ne compromet pas le taux de réponse et si l'opération se déroule sans problème, il est probable qu'une telle stratégie sera adoptée pour le recensement de 2011. La qualité du registre d'adresses disponible alors sera l'un des facteurs qui détermineront les secteurs où l'on postera les questionnaires et ceux où on les distribuera manuellement.

#### B. Traçage des questionnaires

17. Lors des précédents recensements effectués en Angleterre et au pays de Galles, les agents ont à la fois distribué et recueilli les questionnaires remplis, soit aux adresses qui leur avaient été affectées, soit, comme en 2001, auprès du service postal britannique, qui recueillait les questionnaires renvoyés. Dans les deux cas, ils ont vérifié que les questionnaires avaient bien été remplis et ont relancé les secteurs qui soit n'avaient pas répondu, soit avaient trop peu répondu (ménages cachés) ou donné des réponses inacceptables.

18. Dans le cadre de la méthode introduite en 2001, il fallait que les personnes interrogées renvoient leur questionnaire au moyen d'une enveloppe préadressée. Le service postal britannique a recueilli les questionnaires et les a remis, après les avoir triés, à quelque 2 000 administrateurs locaux. Le taux de réponses postales a été bien plus important que prévu, 88 % environ des ménages renvoyant leur questionnaire par ce moyen alors qu'on avait tablé sur 70 %. Cela n'a pas été, cependant, sans poser de problèmes.

19. Les volumes de courrier ont posé des problèmes à la fois au service postal britannique et aux organisateurs du recensement. Trop volumineux, le courrier s'est accumulé dans plusieurs bureaux de tri au lieu de parvenir au personnel de terrain. Dans plusieurs secteurs, de ce fait, les agents de recensement ont relancé des ménages qui avaient déjà renvoyé leur questionnaire. Dans certains secteurs, le personnel de terrain a récupéré les questionnaires auprès du service postal britannique afin de les trier lui-même de façon à pouvoir évaluer les taux de non-réponses et de réponses partielles et à relancer les ménages.

20. Pour 2011, il est proposé de mettre en œuvre un système postal centralisé. Cela permettra de ne pas avoir à trier le courrier, ce qui avait posé des problèmes en 2001, mais empêchera aussi le personnel de terrain de savoir quels questionnaires n'ont pas été renvoyés et quels ménages relancer.

21. Pour savoir quels questionnaires n'ont pas été renvoyés, il faut que soit établie une liste définitive de tous les questionnaires envoyés. En liant ces questionnaires à une adresse ou à un ménage, on peut déduire de cette liste le taux de non-réponse une fois analysées les réponses reçues. Il faut, par conséquent, que chaque questionnaire soit identifié et que son numéro unique soit lié à une adresse.

22. En 2011, on prévoit de préimprimer une adresse sur la plupart des questionnaires et d'établir à ce point le lien qui existera entre le numéro unique et l'adresse. Cette opération sera réalisée par l'imprimeur lors du tirage. Celui-ci devra ensuite transmettre à l'ONS la base de données actualisée, qui contiendra le lien entre l'adresse et le numéro unique. Certains questionnaires, cependant, ne seront pas adressés; sur ceux-ci, il faudra établir le lien entre l'adresse et le numéro unique. Il est proposé que cela soit fait par le bureau de recensement lorsqu'il répond à une demande de questionnaire supplémentaire, de remplacement ou autre, ou sur place par un agent de recensement. Dans chaque cas, il faudra consigner le lien qui existe entre l'adresse et le numéro unique, et actualiser la base de données centrale.

23. Pour actualiser la base de données en fonction des réponses reçues, il faut identifier chaque questionnaire renvoyé. En 2001, plus d'un million de questionnaires ont été renvoyés chaque jour pendant huit jours; une fois, ce chiffre a même dépassé 2 millions. Chacun des questionnaires doit être réceptionné et la base de données actualisée pour pouvoir, éventuellement, relancer les personnes interrogées.

24. Une fois la procédure de relance engagée, probablement quelques jours après la date du recensement, il faut communiquer les informations actualisées au personnel de terrain afin de ne pas relancer des ménages qui ont déjà répondu. Il faut, pour cela, grouper les questionnaires qui ont besoin d'être suivis et lier chaque groupe à un administrateur local. Pour être utiles, les informations doivent ensuite parvenir à l'administrateur en temps voulu. Les informations reçues et celles relatives aux questionnaires envoyés permettront de dresser un tableau global des taux de réponse par secteur. Au fil du recensement, ce tableau permettra de répartir les tâches sur le terrain et informera le bureau central des problèmes que rencontrent certains secteurs.

25. Pour gérer leurs équipes efficacement, les administrateurs locaux doivent pouvoir consulter et analyser les informations ou recevoir des rapports précis sur les taux de réponse de leur secteur. Ces informations permettront d'identifier les parties du secteur où les taux de réponse sont plus faibles que dans d'autres et de modifier en conséquence la charge de travail relative des agents pour remédier à cette situation.

26. Le bureau central doit connaître le schéma des réponses au plan national et utiliser cette information pour isoler les secteurs qui rencontrent des difficultés. En 2001, cette information aurait permis de réagir au sous-recensement de plusieurs villes. En cas de problème dans un secteur, on pourra réagir en déplaçant, par exemple, des agents qui opèrent dans un secteur dont le taux de réponse est élevé.

### C. Multiplicité des supports de réponse

27. L'ONS envisage de proposer, pour le recensement de 2011, la saisie Internet. Cela présente plusieurs difficultés. La première consiste à élaborer un questionnaire Internet solide, équivalent

à la version papier et facile à remplir. Il faudra veiller à ce que le questionnaire soit accessible par tous ceux qui souhaitent l'utiliser, y compris les malvoyants, et à ce qu'il soit sécurisé.

28. La deuxième difficulté consiste à mettre en place un système de rapprochement efficace. Ce système doit pouvoir rapprocher des réponses doubles, à savoir une réponse faite par Internet et une autre faite sur papier, et lier un questionnaire individuel ou complémentaire rempli sur Internet à un questionnaire de ménage rempli sur papier, et vice versa. L'ONS doit savoir si un membre d'un ménage a renvoyé pour ce ménage un questionnaire rempli par Internet et si un autre membre de ce ménage a rempli, également pour le ménage, un questionnaire papier.

29. Bien que l'ONS envisage de porter de cinq à six le nombre d'individus sur les questionnaires de ménage, quelque 0,5 % des ménages comptent plus de six individus. Un ménage qui choisira de répondre uniquement sur Internet n'aura pas besoin de questionnaire supplémentaire, car ce dernier tiendra compte du nombre de personnes identifiées comme composant ce ménage. Ceux, en revanche, qui répondront sur papier auront besoin d'un questionnaire supplémentaire. Il est possible que la personne qui remplira le questionnaire de ménage ou individuel choisisse l'Internet. Le cas échéant, le rapprochement doit pouvoir établir le lien entre le questionnaire complémentaire et le questionnaire de ménage auquel il se rapporte. Il en ira de même pour les membres d'un ménage qui choisiront de remplir un questionnaire individuel, même s'il sera alors possible, pour un individu, de remplir un questionnaire papier alors que le questionnaire de ménage a été rempli électroniquement. Il en ira également de même pour les établissements collectifs.

30. La troisième difficulté consiste à gérer les volumes de réponses pour chaque support et à adapter chaque support à la demande globale escomptée et au profil de cette demande. Cela présente d'importantes difficultés. Il est très difficile, à ce stade, d'estimer le volume qui sera reçu par chaque support. La réponse aux initiatives publiques qui utilisent l'Internet est d'environ 11 %, mais elle va augmenter dans les années à venir. À ce niveau, il n'est pas opportun de réduire l'opération papier. À partir d'un certain niveau, en revanche, il faudra que l'ONS réduise l'opération papier en raison du coût que représente la mise en œuvre d'activités parallèles.

31. D'après les études actuelles, ce niveau sera atteint lorsqu'on escomptera plus de 40 % de réponses par Internet. Avant de réduire l'opération papier, cependant, il faudra effectuer un préenregistrement. Près de 0,5 % des ménages déménageant chaque année en Angleterre et au pays de Galles, il faudra savoir s'ils ont opté pour le papier ou l'Internet afin de veiller à ce que quiconque a opté pour le papier reçoive un questionnaire.

32. Une réduction, en outre, de l'opération papier présente d'importants risques qu'il faudrait gérer. Il faudrait, notamment, tenir compte du temps nécessaire pour redresser la situation dans le cas où un événement (violation d'un site confidentiel tel qu'une banque, par exemple) réduirait considérablement le volume de réponses escompté par Internet. Il faut environ une semaine pour imprimer 2 à 3 millions de questionnaires. Dans l'éventualité où l'opération papier serait réduite de 30 %, il faudrait trois à quatre semaines pour imprimer les 10 millions de questionnaires nécessaires. Il faudrait également du temps pour intensifier la saisie et le stockage des données, en supposant que les installations existantes en aient la capacité. Il faudrait soit acheter et installer du matériel supplémentaire, soit allonger le calendrier de l'opération. Il faudrait recruter du personnel supplémentaire pour corriger, coder et stocker les questionnaires. En 2001, ces

derniers ont nécessité de créer plus de 64 km de rayonnages en environnement contrôlé. Porter la capacité d'une installation de stockage de 40 à 64 km de rayonnages n'est pas une mince affaire.

33. De même, il faudra pouvoir développer l'installation de saisie Internet, qui devra traiter d'importants volumes en très peu de temps sans tomber en panne ni fonctionner si lentement que les personnes interrogées abandonnent.

### III. RÉSUMÉ

34. La méthode proposée pour l'Angleterre et le pays de Galles introduit de nouvelles idées et procédures, qui visent à surmonter les problèmes et risques constatés lors des recensements précédents en tenant compte de la nature évolutive de la société et de la façon dont la technologie facilite la vie quotidienne.

35. La nouvelle méthode comporte également des difficultés et des risques. Les trois difficultés identifiées sont les suivantes:

a) La nécessité d'établir une liste d'adresses complète assortie d'éléments permettant d'identifier tous les ménages et établissements collectifs;

b) La nécessité de pouvoir suivre les questionnaires de façon que le personnel de terrain puisse relancer les personnes qui n'ont pas répondu et que l'ONS sache comment le recensement se déroule dans le pays;

c) L'introduction de nouveaux supports de réponse et la nécessité de pouvoir rapprocher toutes les réponses des réponses connexes et de gérer les réponses renvoyées par chaque support.

-----