



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CES/GE.41/2007/4
2 avril 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

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

Dixième session

Astana, 4-6 juin 2007

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

PLANIFICATION ET GESTION DES RECENSEMENTS

**Vers un modèle intégré de gestion et de contrôle de la qualité des recensements
de la population et des habitations au niveau administratif local**

Communication du Portugal*

Cette réunion est organisée conjointement avec Eurostat.

Résumé

Lors de la réunion qu'il a tenue à Washington D.C., les 19 et 20 octobre 2006, le Bureau de la Conférence des statisticiens européens a approuvé le renouvellement du mandat du Groupe directeur sur les recensements de la population et des habitations ainsi que le programme d'activités futures de la Conférence des statisticiens européens dans le domaine des recensements de la population et des habitations. Le Bureau est également convenu que le Groupe directeur coordonnerait les travaux concernant les différentes catégories de réunions. Le présent document a été établi à la demande du Groupe directeur, en vue d'être présenté et débattu à la réunion commune de la CEE et d'Eurostat sur les recensements de la population et des habitations, qui se tiendra à Astana (Kazakhstan), du 4 au 6 juin 2007. Il devrait étayer les débats lors de la séance qui sera consacrée au thème «Planification et gestion des recensements».

* Le présent document a été soumis tardivement afin que puissent y figurer les renseignements les plus récents concernant l'activité considérée. Il a été établi par l'Institut national de statistique du Portugal.

I. INTRODUCTION

1. Les recensements de la population et des habitations effectués au Portugal depuis 1864, conformément aux normes internationales constituent la source la plus vaste et la plus ancienne de données statistiques dûment harmonisées et ventilées au niveau de l'unité administrative élémentaire, à savoir la *freguesia* (paroisse civile). C'est depuis cette date que les différentes unités statistiques (bâtiment, unité de logement, ménage et individu) sont observées sur une base individuelle, selon les recommandations du Congrès international de statistique tenu en 1853 à Bruxelles. Le bâtiment n'a commencé à être pris en considération en tant qu'unité statistique propre qu'en 1940.
2. De 1864 à 1960, les variables relatives à la population occupaient une place prépondérante dans le contenu du recensement. Les données collectées ne concernaient en outre que quelques-unes des caractéristiques des unités de logement, appelées *fogos*. À partir de 1970, les recensements ont été menés simultanément sur la population et sur les habitations, afin de tirer parti des liens étroits entre ces deux types d'opération et d'en améliorer le rapport coût-efficacité. Des ensembles de variables distincts ont également été constitués pour chacun de ces deux domaines statistiques.
3. Les recensements ayant été menés tous les dix ans, l'opération réalisée en 2001 (ci-après dénommée le «recensement de 2001») correspond donc au quatorzième recensement de la population et au quatrième recensement des habitations. À cette occasion, 10 356 117 résidents, 3 650 757 ménages ordinaires et 5 046 544 unités de logement ont été comptabilisés. Si l'on s'en tient à la cadence observée jusqu'ici, le prochain recensement devrait se dérouler en 2011 («recensement de 2011»).
4. Tous les recensements de la population et des habitations réalisés au Portugal ont fait l'objet d'une législation spécifique, vu que de telles opérations statistiques supposent une participation active de l'administration centrale et des autorités régionales et locales. La législation définit les compétences de chacune des entités engagées dans le processus, l'Institut national de statistique (INE) en assumant la responsabilité et la coordination d'ensemble. L'administration centrale garantit le financement intégral des opérations allouant des crédits à cet effet à l'INE. L'Institut est responsable de l'exécution et du contrôle du budget, à tous les échelons des entités participantes.
5. L'exécution des opérations de recensement au Portugal s'est toujours déroulée selon le modèle traditionnel fondé sur la collecte et le traitement exhaustif des questionnaires se rapportant à chaque unité statistique. La seule exception remonte à 1970 où, en raison de problèmes techniques, les résultats définitifs ont été établis sur la base d'un échantillon de 20 % des questionnaires complétés, alors que 100 % des questionnaires avaient été collectés. Cela étant, l'ensemble du processus d'exécution au niveau local, avec la remise des questionnaires et leur collecte, continue de reposer sur la structure administrative locale (municipalités et *freguesias*), qui est directement chargée d'organiser et de coordonner les opérations, avec le soutien de l'INE naturellement.

6. Le recensement de 2001 était assorti d'un programme d'assurance et de contrôle de la qualité relativement rigoureux et complet afin d'assurer le contrôle effectif de l'ensemble du processus de production. L'un des éléments déterminants d'un tel dispositif a consisté à établir à l'avance des indicateurs d'alerte relatifs à la population et aux habitations, ce qui a permis de procéder à une estimation des valeurs attendues, du moins à l'échelle de l'unité administrative de base. Selon l'option retenue, toute la composante administration et gestion a été intégrée au contrôle de la qualité de la collecte des données, les situations qui comportent des incertitudes étant analysées sans délai au niveau local. Il a donc été possible de déceler et de vérifier en temps voulu plusieurs cas problématiques, ce qui a contribué dans une large mesure à la qualité des indicateurs obtenus en l'occurrence. L'intégration des données financières et des données physiques a également permis aux responsables locaux de détecter sans difficulté les écarts entre les informations attendues et celles qui étaient effectivement collectées, avant d'engager les procédures de paiement.

7. Pour le recensement de 2011, le système sera amélioré grâce à des informations administratives complémentaires et à jour, d'où une meilleure efficacité des indicateurs d'alerte utilisés pour révéler les zones dans lesquelles le champ d'observation du recensement pose de réels problèmes.

II. LE RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES DANS L'ORGANISATION DU RECENSEMENT

8. Mis à part le rôle qui leur incombe traditionnellement en vertu de dispositions législatives adoptées dès les premiers recensements, les autorités locales s'avèrent quasiment indispensables dans la réalisation de ces opérations statistiques, tant par leur connaissance approfondie du territoire qu'elles administrent que par l'intérêt croissant qu'elles portent aux résultats de ces activités et à l'utilisation qui en est faite. Les aspects les plus marquants de l'implication des autorités locales sont les suivants:

a) Bon nombre d'indicateurs utilisés pour calculer le montant des ressources à transférer de l'administration centrale à l'administration locale sont estimés sur la base des données issues des recensements;

b) Le contrôle et la planification de l'occupation des sols, régis par les plans directeurs municipaux, représentent une des tâches les plus importantes de l'administration locale en raison de leurs incidences immédiates et à plus long terme sur la qualité de vie des citoyens;

c) La plupart des municipalités sont préoccupées par l'évolution de leur population, soit que la localité se dépeuple, soit que les flux démographiques entraînent une occupation anarchique des sols.

9. Pour toutes ces raisons, la participation des autorités locales (municipalités et *freguesias*) aux opérations statistiques en question contribue non seulement à en faciliter la conduite, mais permet aussi, grâce à la connaissance que ces autorités ont de la situation sur place, d'évaluer les résultats obtenus et d'en tenir l'administration locale coresponsable. Toutefois, l'implication des municipalités ne décharge pas l'INE de la responsabilité qui lui incombe de suivre et de dynamiser le processus. Il convient par ailleurs de souligner que les responsables des municipalités et des *freguesias* sont soumis à un processus électoral tous les quatre ans.

III. ORGANISATION SUR LE TERRAIN DES RECENSEMENTS DE LA POPULATION ET DES HABITATIONS AU PORTUGAL

10. Le territoire portugais est découpé, aux fins des activités statistiques et de la planification en zones, dont la structure administrative de base concorde parfaitement avec l'administration centrale et régionale. Cette organisation territoriale tient compte également de la structure prévue dans le cadre de l'Union européenne selon la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Dans cette structure statistique et administrative, alignée sur celle de l'Union européenne, la plus petite division administrative est la *freguesia*. Toutefois, la production et la diffusion de données statistiques issues du recensement nécessitent un découpage encore plus détaillé que l'unité administrative de base, compte tenu des informations requises pour les zones statistiques de taille inférieure; le Portugal en est donc venu à structurer, à des fins statistiques, son territoire en unités plus fines. En 2001, le territoire était organisé selon le découpage suivant:

- a) Portugal (92 090 km²);
- b) NUTS I – 3 régions (territoire métropolitain – 88 967 km²; Açores – 2 322 km²; Madère – 801 km²);
- c) NUTS II – 7 régions;
- d) NUTS III – 30 régions;
- e) NUTS IV/LAU1 – 308 municipalités;
- f) NUTS V/LAU2 – 4 241 *freguesias*;
- g) Section statistique (correspond à la zone d'intervention d'un agent recenseur, qui comprend environ 300 unités de logement) – 16 094;
- h) Sous-section statistique – 177 893;
- i) Localité – 26 898.

11. Exception faite de la localité, toutes les unités territoriales sont parfaitement intégrées dans l'unité immédiatement supérieure. La localité, qui regroupe 10 unités de logement ou plus, correspond à la somme de sous-sections statistiques contiguës relevant d'une même localité; et peut être insérée dans une ou plusieurs *freguesias*.

12. La teneur du recensement et le modèle d'organisation sont tout d'abord évalués par le Conseil de statistique (CSE), qui analyse le programme d'action correspondant. Au Conseil sont représentés tous les utilisateurs nationaux de statistiques des secteurs privé et public, notamment les établissements universitaires et les instituts de recherche scientifique. Compte tenu de l'importance des autorités locales, leur représentant au Conseil a assuré en 2001 la présidence de la section s'occupant des activités de recensement. Le reste de la structure exécutive relève directement et exclusivement de l'INE, jusqu'à l'échelon local.

13. En 2001, la structure administrative locale se composait de 308 municipalités, divisées en 4 241 *freguesias*. La structure de recensement locale était conduite par le délégué municipal (on en comptait 450 au total, certaines des municipalités les plus importantes ayant plusieurs délégués) qui supervisait toute l'organisation locale administrative et technique, avec le concours de l'administration municipale sur le plan administratif et des coordonnateurs de *freguesia*, chargés de superviser leurs secteurs respectifs. Pour les *freguesias* les plus vastes, le coordonnateur était assisté de coordonnateurs adjoints relevant directement de lui. Le recenseur, qui avait pour mission de remettre puis de collecter les questionnaires, était la cheville ouvrière de cette structure. Il était également chargé de compléter le formulaire de recensement lorsque celui-ci était incomplet ou mal rempli.

IV. PROGRAMME D'ASSURANCE ET DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

14. Les données du recensement sont très importantes non seulement en elles-mêmes mais aussi parce qu'elles servent de références pour de nombreuses autres activités, dont la statistique. Un programme d'assurance et de contrôle de la qualité a donc été mis en place en 2001. Il comportait les trois éléments ci-après:

- a) Le contrôle du processus d'exécution;
- b) L'analyse des indices et des autres sources de données;
- c) Une étude d'évaluation postcensitaire.

15. Les indicateurs finals de la qualité du recensement ont été établis sur la base des résultats de l'étude postcensitaire, celle-ci ayant essentiellement pour objet d'évaluer la qualité de la couverture et de la teneur des données de recensement. L'échantillon a été constitué de façon à produire des données au niveau II de la Nomenclature (NUTS II), ce qui signifie que la situation au niveau des municipalités n'apparaît pas dans les résultats finals de l'étude postcensitaire. Il n'en demeure pas moins qu'à partir du moment où l'on contrôle avec soin la qualité au niveau le plus bas de l'échelle, les résultats obtenus aux échelons supérieurs ne peuvent que dénoter ce souci de qualité, et s'avèrent bien plus cohérents.

16. Le contrôle du processus de production est analogue à celui de toute autre gamme de production où des instruments de contrôle de la qualité sont utilisés pour évaluer les différents domaines dans lesquels des erreurs peuvent survenir. Si les deuxième et troisième éléments susmentionnés n'impliquaient pas directement les municipalités, le premier englobait diverses activités allant de la sélection et de la formation du personnel au traitement des données, certaines de ces activités – remise et collecte des questionnaires, par exemple – étant essentielles pour parvenir à une qualité satisfaisante des données du recensement et contrôler celle-ci. Les activités locales préalablement définies sur lesquelles ce contrôle a été exercé sont les suivantes:

- a) Sélection, formation et évaluation technique des participants régionaux et locaux;
- b) Remise et collecte des questionnaires.

17. Concernant la sélection, la formation et l'évaluation technique des participants régionaux et locaux; en sus des instruments servant à évaluer les connaissances existantes ou acquises et de l'introduction d'un niveau minimal de connaissances requises, une grille de salaires susceptible de rendre les tâches menées aux échelons local et régional suffisamment attrayantes a été mise en place. En outre, des programmes de formation aussi courts que possible mais suffisamment longs pour dispenser le savoir-faire requis ont été menés. Divers instruments de contrôle ont été utilisés à ce stade:

- a) Des tests de sélection des candidats à former;
- b) Le contrôle de la durée de la période de formation;
- c) Des modèles techniques pour l'évaluation des connaissances acquises;
- d) Des modèles pour le contrôle de la formation pratique.

18. La remise et la collecte des questionnaires sont les tâches de base qui influent le plus sur la qualité des recensements effectués. Au cours de cette phase, chaque instrument de contrôle de la qualité est d'une importance capitale, mais l'on doit se garder de tenter de maîtriser l'intégralité du processus, au risque de perturber le cours normal des activités en alourdissant démesurément la charge de travail. Outre le contrôle individuel des tâches effectuées, un «système d'alerte» fondé sur les «valeurs escomptées» à l'échelon de la *freguesia* a donc été mis en place, ce qui a permis de détecter et de vérifier les cas dans lesquels les données provenant de diverses sources présentaient des écarts importants. Plusieurs instruments de contrôle entraînent en jeu lors de cette phase:

a) En termes de contrôle individuel, le superviseur local (coordonnateur à l'échelle de la *freguesia*) vérifie les indicateurs correspondant à la couverture et au contenu des questionnaires distribués et recueillis par l'agent chargé de procéder au recensement;

b) Cinq pour cent des questionnaires recueillis donnent lieu à un nouvel entretien portant sur diverses questions relatives au logement et à la population (état d'occupation et nombre de pièces de l'unité de logement, nombre d'habitants de l'unité de logement); cette procédure a fait l'objet d'une rémunération distincte et le délégué municipal concerné a dû en vérifier et en confirmer les résultats avant d'autoriser le paiement;

c) Le «système d'alerte» mis au point sur la base des meilleurs indicateurs disponibles à la fin de 2000 avait essentiellement pour objectif de vérifier immédiatement les données recueillies sur la population et les unités de logement à l'échelon le plus bas possible (*freguesia* pour la population, section statistique pour les unités de logement) par rapport aux principaux indicateurs alors disponibles; ce dispositif a été établi à partir des données provenant du recensement de 1991, du système d'information géographique BGRI, du registre de la poste portugaise (CTT), du registre de la société productrice d'électricité (EDP), des listes électorales, de l'accroissement naturel enregistré pour la décennie et des statistiques annuelles du logement.

19. Selon le système d'indicateurs d'alerte, toutes les *freguesias* dans lesquelles les données collectées sur la population et les unités de logement ne cadraient pas avec les valeurs escomptées faisaient l'objet d'un contrôle supplémentaire visant à s'assurer de l'exactitude des données. Cette procédure de vérification, qui a requis une grande attention de la part de la structure exécutive régionale et locale, a également permis de corriger et de révéifier en temps utile (avant l'achèvement de l'opération de collecte des questionnaires dans chaque *freguesia*) les éléments douteux et les erreurs de couverture éventuelles. L'écart type par rapport aux valeurs escomptées a été fixé à plus ou moins 10 % pour les unités de logement et la population, au niveau de la *freguesia*. Les écarts significatifs relevés au niveau de la section statistique ont également été analysés et révéifiés, l'actualisation de la cartographie censitaire ayant permis de disposer d'indicateurs relatifs au nombre d'unités de logement à ce niveau. Des contrôles plus rigoureux ont ainsi été effectués dans:

- a) 457 *freguesias* où les résultats obtenus concernant la population et les unités de logement se situaient hors de la fourchette des valeurs attendues;
- b) 1 259 *freguesias* où les résultats concernant uniquement la population se situaient hors de la fourchette de valeurs attendues;
- c) 1 434 *freguesias* où les résultats concernant uniquement les unités de logement se situaient hors de la fourchette de valeurs attendues.

20. La mise en œuvre et les résultats du programme d'assurance et de contrôle de la qualité ont été supervisés et contrôlés par un établissement universitaire renommé dans le domaine de la statistique, ce qui a favorisé un suivi indépendant et continu de la meilleure façon de mettre en œuvre le programme et d'en analyser les résultats. L'ensemble du processus de sélection des échantillons et de traitement des données pour l'étude d'évaluation postcensitaire a été dirigé par l'établissement universitaire en question. Les domaines retenus pour chaque échantillon n'ont été connus de l'INE qu'après réception à Lisbonne des questionnaires recueillis dans les municipalités concernées.

V. SYSTÈME DE SUIVI DE LA GESTION ET DU CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

21. Pour la première fois, en 2001, il a été possible d'utiliser un logiciel intégrant toutes les procédures administratives de la gestion et du contrôle des activités sur le terrain. Ce logiciel, connu sous le sigle AOCTC («Aplicação para a Organização e Controlo do Trabalho de Campo», ou application pour l'organisation et le contrôle des activités de terrain) a été conçu et mis au point par l'INE, et installé sur l'ordinateur portable fourni à tous les délégués municipaux qui avaient accès aux seules données concernant leur municipalité. Le programme a été créé pour faciliter la tâche du délégué municipal, tant dans ses activités habituelles que pour l'envoi des informations pertinentes aux échelons supérieurs du contrôle et de l'évaluation des activités sur le terrain. Dans le cadre du système d'AOCTC, chacune des instances n'avait accès qu'aux données concernant son propre secteur administratif; les tableaux produits concernaient uniquement la zone géographique placée sous sa responsabilité. En outre, les niveaux les plus élevés ne pouvaient accéder qu'aux niveaux inférieurs correspondants. Les différentes fonctions et instances en jeu sont présentées dans le tableau ci-dessous:

Tableau 1. Principales fonctions de l'AOCTC/2001

Fonction	AOCTC – Type d'instance		
	Délégué municipal	Directeur régional	Coordonnateur national
Personnes			
Questionnaire d'inscription (pour les activités sur le terrain)	X	X	X
Sections statistiques attribuées	X		
Production			
Remise des questionnaires	X		
Couverture pour la sous-section statistique	X		
Couverture pour la section statistique	X		
Paielements			
Justificatif de paiement du recenseur	X		
Justificatif de paiement du coordonnateur adjoint	X		
Justificatif de paiement du coordonnateur	X		
Justificatif de paiement de l'administrateur de la <i>freguesia</i>	X		
Justificatif de paiement de l'administrateur municipal	X	X	
Justificatif de paiement du délégué municipal		X	
Justificatif de paiement au titre de la formation	X		
Tableaux			
Liste de candidats	X	X	X
Liste de contacts	X	X	X
Rapport sur la collecte de données	X	X	X
Rapport sur la zone minimale commune	X	X	X
Analyse des écarts (système d'alerte)	X	X	X
Premiers résultats	X	X	X
Dépenses au niveau de la municipalité et de la <i>freguesia</i>	X	X	X
Géographie			
DT CC FR SEC SSEC (codage)	X		

Légende

X – L'instance est autorisée à exécuter la fonction.

Autres – La fonction ne peut pas être exécutée par l'instance, mais celle-ci peut constater ce qui a été fait par les instances de niveau inférieur.

Remarques:

- Le Département chargé du recensement est la plus haute instance en jeu.
- La fonction «Géographie» contrôle les risques que les limites des sous-sections statistiques soient modifiées ou adaptées.

22. Comme il ressort du tableau 1, le délégué municipal était le responsable de premier rang dans l'exécution de toutes les fonctions AOCTC, à l'exception de son propre paiement. En analysant les écarts des indicateurs d'alerte, le délégué municipal et le coordonnateur de la *freguesia* devaient en rechercher ensemble la cause, avant que le délégué municipal ne puisse clore l'opération pour la *freguesia* concernée. En outre, un autre outil de contrôle financier et administratif (le tableau des dépenses de la *freguesia*) devait être vérifié et approuvé par le président de la *freguesia*, ce qui permettait de comparer rapidement au niveau local les données recueillies et les valeurs escomptées par les autorités locales. Dès l'apparition d'un écart significatif, ce tableau servait également d'élément d'appréciation et de justificatif administratif des écarts décelés, avant autorisation des paiements correspondants.

23. L'évaluation des écarts aux fins du contrôle du système d'alerte a été effectuée au moyen du «tableau des écarts» qui a permis de comparer les informations préalablement chargées dans le système d'alerte aux données recueillies par chaque agent recenseur dans la section statistique correspondante.

VI. PRINCIPAUX RÉSULTATS, CONCLUSIONS ET PRESCRIPTIONS POUR 2011

24. Comme le montre le tableau ci-après, les résultats de l'étude d'évaluation postcensitaire indiquent des taux nets de couverture proches de 100 %, voire supérieurs, alors qu'au niveau international on rencontre plus couramment des taux relativement plus bas. On est parvenu à un tel résultat grâce à la forte participation de la structure exécutive, en particulier au niveau local, avec l'aide non négligeable d'un système qui permet d'évaluer désormais les liens entre données collectées et données escomptées. L'existence d'estimateurs antérieurs géographiquement bien répartis pour la population et les habitations a facilité la vérification complémentaire de la couverture censitaire et, partant, la qualité de la couverture. Les taux de couverture excédant 100 % sont essentiellement imputables aux unités statistiques mal dénombrées, qui sont à l'origine du solde final excédentaire.

Tableau 2. Taux net de couverture (%) pour chaque unité statistique, par NUTS II

	Immeuble	Unité de logement	Ménage ordinaire	Résident
PORTUGAL	99,7	99,5	101,1	100,7
Nord	99,7	99,7	99,8	101,0
Centre	99,9	100,0	101,4	100,9
Lisbonne	98,7	99,0	101,6	99,7
Alentejo	100,9	100,6	102,1	100,8
Algarve	96,8	96,7	101,5	102,4
Açores	99,9	99,9	104,6	102,4
Madère	99,3	99,2	101,2	101,8

25. À la différence des recensements précédents, les données issues de celui de 2001 n'ont guère été contestées par les autorités locales. Ce fait a été souligné comme suit dans les procès-verbaux établis à l'issue des activités de recensement dans chaque section du Conseil de statistique, présidée par le représentant des collectivités locales: «Le Président de la section a pris note avec satisfaction du travail accompli dans le cadre des opérations de recensement, en constatant que, d'une manière générale, on avait obtenu un large consensus de l'opinion publique quant au succès de l'opération. La qualité des informations diffusées n'a fait l'objet d'aucune contestation.».

26. Pour le recensement de 2011, il est prévu d'améliorer l'ensemble de l'infrastructure d'exécution décrite ci-dessus, en mettant tout particulièrement l'accent sur les aspects suivants:

a) Les autorités locales devront continuer de jouer un rôle déterminant sur le terrain, avec l'appui systématique de l'INE;

b) Il faudra améliorer le système d'indicateurs d'alerte en y intégrant des données à jour mieux pondérées au niveau local, de façon à éviter d'avoir à effectuer des vérifications supplémentaires comme en 2001. À cet égard, les données provenant d'un vaste éventail de sources statistiques et administratives sont actuellement réévaluées en vue d'obtenir des indicateurs plus précis pour chaque unité administrative de base. L'une des procédures retenues pourrait consister à fixer des seuils de déclenchement d'une nouvelle vérification obligatoire, variant en fonction de la dimension de l'unité locale;

c) Une fois le système de questionnaires par Internet mis en place, il devrait être possible d'intégrer rapidement les données provenant des réponses fournies par voie électronique dans l'ensemble des indicateurs d'alerte, ainsi que dans la réévaluation correspondante des indicateurs locaux;

d) Le contrôle de l'exécution sur le plan local devrait reposer sur une application comportant des fonctions analogues, quoique plus conviviale, qu'il s'agisse du fonctionnement ou de l'exportation des données vers les structures de niveau supérieur;

e) Les indicateurs finals relatifs à la couverture et à la qualité du contenu devraient être établis sur la base de l'étude postcensitaire correspondante.
