

# ***FNUAP***

**Fonds des Nations unies pour la population**

**Recensements de la population et de l'habitat :  
vers la stabilité des financements**

**Richard Leete  
Division des questions techniques et des politiques**

**Document à soumettre aux réunions des donateurs et du Consortium  
de PARIS21**

**Paris, 21-23 juin 2000**

## **Recensements de la population et de l'habitat : vers la stabilité des financements**

Les recensements de la population et de l'habitat revêtent une importance fondamentale pour l'élaboration de la politique et la planification à l'échelon national, et constituent un des fondements de la bonne gestion des affaires publiques. Ils devraient être organisés tous les dix ans dans le cadre de la stratégie ordonnée d'information arrêtée par les autorités nationales. Les difficultés de financement compromettent gravement le cycle de recensements 2000, notamment dans les pays pauvres. Le présent document montre la nécessité d'apporter sous l'égide de PARIS21, un soutien approprié et en temps voulu aux recensements devant être effectués dans des pays en développement ou en transition qui ne disposent pas de ressources techniques et financières suffisantes.

Au cours des trois décennies écoulées, le FNUAP, opérant dans le cadre de multi-partenariats, a joué un rôle de chef de file en soutenant des recensements dans les pays en développement. De nombreux pays de tous les continents n'auraient pas été en mesure de procéder à des recensements s'ils n'avaient pas bénéficié de l'assistance technique du Fonds. Cette assistance va du soutien à l'ensemble des opérations de recensement dans les pays les plus pauvres à la prise en charge d'éléments d'une haute technicité nécessitant un renforcement des capacités dans les domaines de la cartographie, de la collecte, du traitement et de la diffusion des données dans d'autres pays. Dans de nombreux pays, ces recensements représentent le seul inventaire de la population et de ses caractéristiques. Sans les informations fournies par les recensements, une planification de la population et du développement reposant sur l'observation des faits n'aurait pas été possible.

### **Introduction**

Des données et indicateurs concernant des variables démographiques sont indispensables pour les politiques et plans nationaux, les cadres de développement comme les bilans communs de pays et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de la Banque mondiale/FMI, la gestion fondée sur les résultats et le suivi des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs internationaux de développement. Les recensements sont une source de données unique en son genre qui permet de répondre à une grande partie des besoins considérés et, lorsqu'ils sont combinés à des enquêtes par sondage, à la plupart de ces besoins.

L'absence de données récentes et pertinentes entrave sérieusement l'élaboration de la politique dans de nombreux pays ainsi que la mesure des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs internationaux de développement. La quantité et la qualité des données produites montrent clairement que les pays se trouvent à différents niveaux de développement statistique. Un certain nombre de pays ne disposent même pas des ressources financières qui leur permettraient d'acquérir un matériel informatique et un logiciel de base. Le manque de ressources humaines possédant des compétences notamment dans les domaines technique et de la gestion accentue les faiblesses institutionnelles.

### **Intérêt des recensements**

Le recensement est la principale source d'informations sur le chiffre et les caractéristiques de la population. Ses avantages et sa particularité tiennent à l'exhaustivité de la couverture, à la continuité des statistiques d'un recensement à l'autre, aux possibilités de mettre en corrélation différentes caractéristiques de la population et des ménages, et aux informations détaillées qu'il fournit sur la population d'une localité ou sur une catégorie particulière de personnes. Aucune autre source de données ne répond à ces besoins. De plus, aucune autre source de données ne permet une analyse par sexe aussi détaillée des indicateurs concernant des variables démographiques. Les recensements servent aussi de base aux projections démographiques et aux projections fonctionnelles connexes qui sont capitales pour la planification sectorielle. Ils assurent, en outre, la comparabilité des indicateurs de base du développement entre les pays, pour autant que des définitions et des classifications internationales soient utilisées.

Les déficits de données sont inévitables en l'absence de recensement récent. Dans ce cas, les enquêtes utilisent des cadres d'échantillonnage dépassés et il est à craindre qu'elles ne produisent des estimations sérieusement biaisées. La planification nationale et sectorielle et les décisions correspondantes s'appuient sur des statistiques périmées et sujettes à caution. Même les informations de base sur la taille de la population et la composition par âge ne sont pas disponibles ou sont peu fiables. De plus, l'absence de données de base sur la population peut entraîner de graves distorsions dans l'action des pouvoirs publics et l'allocation des ressources.

### **Cycle de recensements 2000**

A la demande de la Commission de statistique des Nations unies, le Conseil économique et social (ECOSOC) a recommandé, dans la résolution 1995/7, que tous les Etats Membres procèdent à des recensements de la population durant la période 1995-2004. A mi-chemin de cette décennie, il apparaît que le cycle de recensements de 2000 ne soutient pas la comparaison avec le cycle de recensements 1990 --

voir, par exemple, les comptes rendus des réunions semestrielles du Comité interinstitutions de coordination des recensements pour l'Afrique australe auxquelles participent des représentants du FNUAP, de la Division de statistique des Nations unies (UNSD), de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), du Service statistique des Etats-Unis, de l'ACDI (Canada) et de la Banque mondiale. Plusieurs pays ont différé leurs recensements, portant ainsi la durée écoulée depuis le recensement précédent à plus de dix ans.

Le coût élevé des recensements combiné à la diminution des budgets du secteur public dans de nombreux pays en développement hypothèque sérieusement leur avenir. Les restrictions des crédits d'aide internationale au développement qui étaient, dans le passé, une source majeure de financement des recensements, ont exacerbé la situation.

Dans ses recommandations de 1999, la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur l'examen et l'évaluation sur cinq ans du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) a invité les Nations unies et les donateurs à renforcer la capacité des pays en développement - notamment des pays les moins avancés et des économies en transition - d'effectuer périodiquement des recensements et des enquêtes.

La plupart des pays en développement ont acquis une certaine expérience des recensements au cours des quelques décennies écoulées. Mais étant donné le long intervalle qui sépare les recensements, la planification d'un recensement à venir s'appuie rarement sur les expériences précédentes et le personnel expérimenté a été renouvelé. Qui plus est, les évolutions nouvelles et les expériences accumulées dans les opérations de recensement et les dernières technologies de micro-informatique doivent être mises à profit pour réduire les coûts au minimum et maximiser l'utilité des informations.

La Division de statistique des Nations unies (UNSD) a créé, avec ses manuels et ses guides, une solide base normative pour la réalisation de recensements et a mis au point avec le Service statistique des Etats-Unis un logiciel spécifique. Ainsi, les Principes et Recommandations concernant les recensements de la population et de l'habitat, révision 1, qui ont été publiés en 1998, donnent aux pays des orientations sur l'utilisation des innovations et dernières techniques, et font le point sur les connaissances et expériences accumulées dans le cadre des opérations de recensement. L'encadré 1 décrit un recensement organisé avec succès grâce à une action internationale bien coordonnée.

### **Augmentation des coûts des recensements**

Les recensements sont l'activité de collecte de données la plus importante, la plus complexe et la plus coûteuse qu'organisent les Bureaux de statistique. Rares sont les pays qui procèdent à des recensements à

des intervalles de moins de dix ans. Dans de nombreux pays, les recensements représentent environ 10-15 % du budget des Bureaux de statistique sur la durée totale d'une décennie.

#### **Encadré 1. Facteurs de réussite du recensement de la population effectué au Cambodge en 1998**

En 1998, le Cambodge a procédé au premier recensement de sa population depuis 1962. Malgré la situation politique difficile de cette époque, l'état relativement précaire des infrastructures de communication, et la nécessité de mobiliser et de former, à partir d'une base de compétences de faible niveau, du personnel de terrain comptant quelque 25 000 recenseurs et 8 000 inspecteurs, le recensement a été une véritable réussite. Les principaux facteurs de réussite ont été les suivants :

- Un ferme engagement à tous les niveaux d'administration.
- Une collaboration et une coordination étroites entre les pouvoirs publics, les donateurs et les organisations des Nations unies pour ce qui est de la fourniture d'un soutien technique, financier et logistique, le FNUAP assumant le rôle de chef de file en partenariat avec l'UNSD.
- Une campagne bien ciblée en faveur du recensement qui a permis de sensibiliser davantage la population et de s'assurer un large soutien à tous les niveaux de la hiérarchie.
- La diffusion auprès de la population cambodgienne de messages positifs concernant le recensement grâce à des campagnes dans les médias.

Les résultats du recensement fournissent de précieuses données démographiques, sociales et économiques pour l'élaboration du plan de développement national et servent de base pour le suivi des objectifs internationaux de développement. L'expérience du recensement a également aidé à renforcer les capacités du bureau national de statistique en ce qui concerne notamment les compétences techniques et de gestion et grâce à la fourniture de matériel de traitement des données.

L'augmentation des coûts des recensements, combinée à l'absence de données détaillées sur ces coûts, a amené les Nations unies, dans leurs Recommandations concernant les recensements de la population et de l'habitat, à souligner la nécessité de disposer de données sur le coût de chaque activité de recensement. Les indicateurs sommaires des coûts tels que le coût total d'un recensement par habitant sont soumis à des limitations qui font qu'il est difficile de dire qu'un recensement est plus ou moins onéreux qu'un autre. Ils ne tiennent pas compte des différences dans la qualité et la quantité des statistiques du recensement. Ils ne précisent pas non plus les dates de publication des données. De plus, ils ne rendent pas compte des différences dans les méthodes de recensement, l'organisation ou le financement.

Les recensements doivent présenter un meilleur rapport coût-efficacité. Toutefois, ils demeureront onéreux malgré l'utilisation de technologies informatiques modernes d'un coût relativement peu élevé. Il faut trouver un juste équilibre entre la réduction au minimum des coûts d'un recensement et la préservation des avantages exceptionnels qu'il offre en dressant un inventaire complet de la taille et des caractéristiques de la population d'un pays. Le FNUAP estime que si des ressources suffisantes ne sont pas disponibles à chaque stade du recensement, la qualité de l'exercice d'ensemble peut s'en trouver compromise. La majeure partie des coûts des opérations de recensement est imputable à trois activités.

Premièrement, les cartes de recensement. Des cartes précises servent de base à diverses opérations de recensement, comme l'affectation de zones de recensement à chaque recenseur, l'adoption des dispositions nécessaires pour garantir l'exhaustivité de la couverture, l'estimation des délais de route et des frais de voyage, et l'implantation de bureaux locaux. L'utilisation de systèmes d'information géographique/stratégies mondiales de la population, combinée à une expérimentation sur le terrain, peut permettre de réduire sensiblement les coûts liés à la détermination des zones de recensement.

Deuxièmement, le dénombrement de la population. Il s'agit de l'opération la plus coûteuse. Chaque individu et logement dans un pays donné doit être recensé sur une courte période. Les coûts de recensement dépendent de facteurs comme la méthode de dénombrement, les personnes employées comme recenseurs et le nombre de questions posées dans le questionnaire de recensement.

Troisièmement, la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des données. Des micro-ordinateurs sont maintenant utilisés dans presque toutes les phases du recensement. Les progrès continus enregistrés dans les technologies informatiques ont permis d'accroître considérablement la rapidité et la fiabilité des mises en tableau et de leur diffusion, faisant ainsi de l'automatisation la méthode classique de traitement. Toutefois, les technologies modernes de l'information et les compétences nécessaires pour les utiliser sont rarement disponibles dans les pays en développement. L'analyse des données de recensement, notamment l'évaluation de leur qualité, est fondamentale et prend souvent plus de temps que ne le prévoient les plans de recensement.

### **Stratégies de réduction des coûts**

L'utilisation d'échantillons permet de réduire les coûts de dénombrement et de traitement, et d'améliorer la qualité de l'information. Au niveau du dénombrement, elle diminue les coûts des opérations sur le terrain, de formation et de traitement afférents au recensement proprement dit et accroît la qualité des informations supplémentaires collectées auprès d'un sous-échantillon de ménages. Toutefois, un très grand

soin doit être apporté à la sélection des échantillons et à la mise en œuvre de la méthodologie afin d'éviter de fausser les résultats.

Le moment est venu d'envisager des stratégies de réduction des coûts allant au-delà de l'utilisation d'échantillons. La coordination des besoins internationaux en matière de données de recensement, la confrontation des expériences nationales et la répartition de certaines activités de recensement entre des groupes de pays voisins ayant besoin de données analogues comptent au nombre de ces stratégies. On pourrait prévoir, à cet égard, une année commune de recensement, des questionnaires ayant une base minimum commune, la mise en commun des questionnaires et des manuels, et le partage des activités de formation, de traitement, d'analyse et de diffusion des données. Le FNUAP soutient l'adoption de telles stratégies pour les pays de la région Pacifique, les pays d'Asie centrale et, depuis 1999, certaines régions d'Afrique, par l'intermédiaire de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC). L'adoption de ces stratégies requiert une ferme volonté politique de la part des pays concernés ainsi qu'un important soutien technique de la part de la communauté internationale des donateurs. Le FNUAP, en collaboration avec d'autres partenaires, a apporté son soutien à un certain nombre d'ateliers destinés à promouvoir ces stratégies.

### **Soutien international apporté aux recensements**

La coopération et l'assistance techniques assurées par les organismes multilatéraux, à l'initiative du FNUAP, et par les donateurs bilatéraux ont largement contribué à la réussite des recensements effectués dans le passé. Etant donné les budgets réduits dont disposent de nombreux Bureaux de statistique, et leurs capacités limitées, ce type de coopération et d'assistance continue d'être nécessaire, notamment dans les pays les plus démunis d'Afrique subsaharienne. Il faudra puiser dans de nouvelles sources de financement, et notamment faire plus largement appel au secteur privé. Toutefois, tant du point de vue de l'offre que de la demande, les données fournies par un recensement sont essentiellement un bien public. C'est ainsi que dans un avenir prévisible, une assistance technique et - dans une certaine mesure aussi - financière internationale à l'appui des recensements sera nécessaire pour compléter les ressources nationales.

Au cours des trois décennies écoulées, le FNUAP, souvent en partenariat avec la Division de statistique des Nations unies, a joué un rôle de chef de file dans le soutien des recensements effectués dans des pays en développement ou en transition. Le Fonds a également beaucoup aidé à mobiliser des ressources à l'appui de recensements dans des situations d'après-conflit où les données de recensement précédentes risquent fort de ne plus être pertinentes - comme, par exemple, au Kosovo. De nombreux pays n'auraient pas été en mesure de procéder à des recensements s'ils n'avaient pas bénéficié de cette aide. Or, les demandes concurrentes concernant l'utilisation des ressources limitées du Fonds, combinées à une

diminution de ses crédits de fonctionnement au cours des cinq années écoulées, rendent de plus en plus difficile l'octroi d'un soutien à des activités nationales de recensement. Le Fonds a pour principe d'essayer de limiter son soutien aux pays effectuant leur premier ou deuxième recensement. Mais cela est insuffisant dans de nombreux pays en développement ou en transition qui pâtissent d'un manque de ressources et de capacités. Les pays en transition doivent faire face à un problème particulier, celui de leur méconnaissance des normes internationales. Le FNUAP continue de jouer un rôle essentiel en aidant à mobiliser des ressources à l'appui de recensements dans ces pays, en liaison avec de multiples donateurs et des organisations fournissant une assistance technique, comme l'Union européenne, l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, la Banque mondiale, etc.

Les gouvernements ont parfois tendance à allouer des sommes irréalistes pour la réalisation de recensements en pensant que l'aide internationale pourvoira au solde. De nombreux pays organisent, à cet effet, des réunions des donateurs qui n'ont pas toujours une heureuse issue. Pendant ce temps, les délais prévus pour effectuer les recensements raccourcissent. L'expérience montre que les gouvernements et les organismes d'aide allouent souvent des crédits juste avant le dénombrement effectif. Cela peut donner lieu à l'adoption de décisions de compromis et influencer sur la qualité des opérations de recensement. L'allocation des ressources nécessaires pour les recensements devrait intervenir bien avant le début du recensement.

La coopération et l'assistance techniques assurées par les organismes internationaux et la communauté des donateurs ont joué un rôle majeur dans la réussite des recensements effectués dans le passé. De nombreux pays, notamment les plus démunis, continueront d'avoir besoin de ce type d'aide pour leurs recensements futurs. La mise en commun des ressources des organismes internationaux et des donateurs pourrait être un moyen efficace par rapport à son coût de répondre aux diverses demandes propres ces recensements.

### **Solution proposée**

Il est proposé de créer, sous l'égide de PARIS21, un Groupe de travail réunissant les parties intéressées qui serait chargé d'examiner les mesures à prendre pour améliorer le financement et la gestion des recensements. Ce Groupe de travail pourrait :

- Étudier les problèmes qui sont apparus durant le cycle actuel de recensements, du point de vue tant des pays en développement que des donateurs ;



- Analyser les coûts de recensement afin de déterminer quelles mesures concrètes pourraient être prises pour les réduire et trouver les moyens d'optimiser la diffusion en temps voulu et l'utilisation des résultats des recensements.

Dans un premier temps, le Groupe de travail pourrait se réunir pour examiner les problèmes de fond. Une réunion de mise au point pourrait ensuite être organisée en vue d'adopter une proposition concrète énonçant des modalités appropriées pour :

- Aider les pays à faire valoir la nécessité de procéder régulièrement à des recensements et à obtenir les financements nécessaires. Les actions promotionnelles pourraient être centrées sur les besoins des pays en matière de données de recensement se rattachant à la planification nationale, aux bilans communs de pays/UNDAF et aux CSLP/CDI, ainsi que sur les besoins des donateurs concernant le suivi des objectifs des conférences mondiales.
- Fournir une assistance technique dans des domaines comme la gestion des recensements, la cartographie et les techniques d'échantillonnage, et, le cas échéant, des ressources financières pour la conduite des recensements.
- Mettre à disposition du matériel de traitement des données et autres équipements indispensables.
- Apporter un soutien à des initiatives et ateliers régionaux visant à renforcer les capacités nationales de recensement, et répondre aux besoins *ad hoc* d'assistance technique concernant des activités de recensement.

Le FNUAP serait heureux de présider ce Groupe de travail.

**Annexe . Tableau 1 : Recensements de la population organisés ou prévus par les pays d'Afrique et d'Asie pour les cycles 1990 et 2000**

Pays	Cycle de recensements 1990 (1985-94)	Cycle de recensements 2000 (1995-04)	Observations
<i>Afrique</i>			
Afrique du Sud	03/91	2001	
Angola		2002	
Bénin	02/92	02/02	
Botswana	08/91	08/01	
Burkina Faso	12/85	12/96	
Burundi	08/90	08/00	Reporté
Cameroun	04/87	1997	Reporté à 2001
Cap Vert	06/90	2000	
Centrafricaine, Rép.	12/88	01/00	
Comores	09/91	2001	
Congo	11/94		
Congo, Rép.dém.	nd	2003	
Côte d'Ivoire	03/88	11/98	
Erythrée	nd	12/01	Reporté depuis 03/99
Ethiopie	09/94	09/04	
Gabon	07/93	07/03	
Gambie	04/93	04/03	
Ghana		03/00	
Guinée	12/96		
Guinée Bissau	12/91	12/00	
Guinée équatoriale	07/94	2004	
Kenya	08/89	08/99	Organisé dans les délais prévus
Lesotho	04/86	04/96	
Liberia		2002	
Madagascar	08/93	2003	
Malawi	09/87	09/98	
Mali	04/87	04/99	
Maurice	07/90	2000	
Mauritanie	04/88	12/99	Reporté au 10/00 ?
Mozambique		08/97	
Namibie	10/91	10/01	
Niger	05/88	05/99	Reporté au 11/00 ?
Nigéria	11/91	2001	
Ouganda	01/91	08/00	
Rwanda	08/91	2001	Reporté
Sainte-Helène	02/87	1997	
Sao Tome & Principe	08/91	08/01	
Senégal	05/88	12/99	Reporté au 04/00 ?
Seychelles	08/87	1997	Reporté
Sierra Leone	12/85	1996	Reporté à 2001 ?
Swaziland	08/86	05/97	
Tanzanie	08/88	1999	Reporté à 2002 ?
Tchad	04/93	2003	
Togo	11/93	11/98	
Zambie	08/90	08/00	
Zimbabwe	08/92	08/02	

**Annexe Tableau 1 (suite)**

Pays	Cycle de recensements 1990 (1985-94)	Cycle de recensements 2000 (1995-04)	Observations sur les perspectives et les problèmes
<b>Asie</b>			
Afghanistan			
Azerbaïdjan	nd	2/99	
Bangladesh	03/91	2001	
Bhoutan			
Brunei	08/91	08/01	
Cambodge	Non organisé	03/98	
Chine	07/90	2000	
Corée, Rép.	11/90	11/00	
Corée, Rép.dém.	12/93		
Honk Kong (Chine)	03/91	03/01	
Inde	03/91	03/01	
Indonésie	10/90	2000	
Irak	10/87	10/97	
Iran	09/86	09/96	
Kazakhstan	nd	2/99	
Kirghizistan	nd	3/99	
Laos	03/85	03/95	
Macau (Chine)	08/91	2001	
Malaisie	08/91	2001	
Maldives	03/85	03/00	
Mongolie	01/89	01/00	Un an de retard pour des raisons de financement
Myanmar	04/94		
Népal	06/91	2001	
Ouzbékistan	nd	2001	Reporté
Pakistan	03/98		Recensement de 1991 reporté à 1998
Philippines	05/90	2000	
Singapour	06/90	2000	
Sri Lanka	/91	03/01	
Tadjikistan	nd	01/00	
Thaïlande	04/90	2000	
Timor oriental	10/90	2000	
Turkménistan	nd	1/04	
Viet Nam	04/89	1999	