

TABLE RONDE N°2

DU RECENSEMENT AU SONDAGE DE LA POPULATION : LES CONDITIONS DU RETOUR DE L'IDÉE DE PROGRÈS AU CŒUR DU PROJET DÉMOCRATIQUE

Fabrice BARDET, École nationale des travaux publics de l'État

En France, la statistique est tenue à l'écart des luttes politiques nationales. Certains chiffres ont pu susciter, à de brèves occasions, des débats qui ont agité l'histoire politique du pays, à l'instar de l'indice des prix dans les années 70, ou plus récemment, des statistiques sur la délinquance. Des discours de plus vaste ampleur, autour notamment de la démocratisation de l'information, ont pu jaillir dans le sillage notamment des mouvements de 1968, ou encore au cours des mois qui ont précédé l'alternance de 1981, qui se sont d'ailleurs concrétisés à ces époques par la création, puis la réforme du Conseil national de la statistique. Mais il semble que ces débats ne s'institutionnalisent pas dans des luttes qui opposeraient une manière de droite et une manière de gauche d'envisager le développement du système statistique public. Ainsi, seules les formations situées aux extrémités de l'échiquier politique alimentent-elles des contestations nationales récurrentes de la production statistique publique, à l'instar de l'extrême droite qui dénonce depuis des années l'absence de statistiques sur le nombre d'étrangers résidant sur le territoire.

La spécificité du champ politique français apparaît d'autant mieux lorsqu'on envisage les situations rencontrées dans les pays voisins, le Royaume-Uni par exemple. Il s'est développé là, au cours des trente dernières années, une controverse sur la structure et l'activité du système statistique public qui s'est progressivement installée dans la liste des sujets emblématiques de l'opposition entre les deux grandes formations de gouvernement. Le système statistique avait fait l'objet, dès le début des années 1980, de réductions d'effectifs et de moyens menées dans le cadre des politiques libérales engagées par le gouvernement de Margaret Thatcher. Après plusieurs années, les statisticiens de la très respectée *Royal Statistical Society* (RSS) avaient alors fait entendre leur inquiétude quant à la baisse de la qualité des données produites¹.

L'opposition travailliste se saisit alors du thème pour contester la validité des preuves chiffrées apportées par le gouvernement pour attester de la réussite de ses programmes d'action publique. Elle en fit progressivement, au cours des années 90, un important thème de campagne électorale. Il s'agissait de rétablir la confiance en les chiffres statistiques. Et là encore, le débat trouva sa traduction dans les réformes mises en place par le gouvernement, travailliste cette fois. En 1998, alors qu'il emportait un succès médiatique qui dépassait largement les frontières de son pays, le Premier ministre britannique Tony Blair lança une importante réforme du système statistique, présentée comme directement liée à l'application de son programme de rénovation de la vie politique. Dans sa préface au livre vert que son gouvernement remit au Parlement pour engager la réforme, il annonçait vouloir « une

¹ Jack Hibbert, " Public Confidence in the Integrity and Validity of Official Statistics ", *Journal of the Royal Statistical Society*, 153, Series A. Statistics in Society, 1990, p. 123-150.

nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, basée sur la transparence et la confiance, qui passe par un organisme public de la statistique indépendant »².

Le contraste des situations anglaise et française, s'il autorise de réfléchir à des raisons conjoncturelles, est à l'origine de notre recherche de paramètres éventuellement plus structurels, permettant de caractériser une spécificité politique française. L'hypothèse consisterait à expliquer l'absence d'institutionnalisation de luttes politiques nationales concernant le système statistique public par l'existence d'un modèle technocratique à la française, qui ferait de l'objet statistique un sanctuaire technique dont la gestion serait confiée à des techniciens d'Etat par une classe politique confiante et presque unanime. Une telle autonomisation de la représentation statistique pourrait aujourd'hui alimenter la critique régulière du mécanisme de la démocratie représentative, compte tenu notamment de l'influence des statistiques de population dans le découpage des circonscriptions de la représentation nationale. La question mérite d'autant plus d'être posée que le chantier de la construction européenne conduit à une évolution des pratiques statistiques dont les attendus politiques ne sont pas toujours explicites, ni même souvent envisagés³. Les particularités du système politique français, simplifiées dans la critique de la « technocratie », ne recèleraient-elles pas des atouts oubliés dans les processus espérés de démocratisation ?

LE TERRAIN DE LA RÉNOVATION DU RECENSEMENT

La réforme du recensement général de la population, adoptée par le Parlement français en février 2002, fournit une occasion d'engager l'analyse. A cette date en effet, les parlementaires ont, sans qu'un véritable débat n'a eu lieu ni à l'Assemblée, ni au Sénat, voté la fin de la procédure de décompte systématique de la population appelée « recensement général de la population », mise en place dans la majorité des démocraties de la planète et ancienne de presque deux siècles en France. Le plus extraordinaire dans cette absence de débat est sans doute lié au contenu même de la loi qui prévoit, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le remplacement de cette opération traditionnelle de décompte par un mécanisme de sondage de la population. Imaginé par les spécialistes de la science statistique depuis plusieurs années, le système n'a encore jamais été mis en place dans aucun pays, peut-être handicapé par les critiques récurrentes adressées aux « sondages d'opinion », souvent confondus avec la technologie sondagière dont ils ne sont pourtant qu'une utilisation bien particulière. Aux Etats-Unis, le sondage des populations constitue même un objet de controverse politique national d'une telle violence que les termes du débat ont été portés devant les tribunaux.

Et l'absence de débats parlementaires apparaît plus étonnante encore lorsqu'on envisage les conséquences politiques des chiffres du dénombrement de la population. Il a bien été évoqué à l'époque, dans les enceintes parlementaires, la liaison avec les politiques publiques nationales, par le biais de quelques 200 textes de loi. Mais on peut souligner plus largement que les mécanismes de la démocratie représentative dépendent aussi de ce processus d'évaluation de la population et de son positionnement sur le territoire.

On voudrait donc revenir sur les causes de ce mystère français en présentant d'abord la genèse et le déroulement de cette réforme passée inaperçue pour éclairer ces spécificités françaises

² Economic Secretary to the Treasury, "Statistics. A Matter of Trust", London, 1998,

³ Delphine Nivière, "Chiffres européens en construction. La naissance de statistiques européennes sur les revenus et les conditions de vie", ENS-EHESS, Paris, 2003, 82 p. ; voir aussi Eve Chiapello et Alain Desrosières, " Les paradoxes de la métrologie économique : le cas étrange de la Positive Accounting Theory ", 2003, p.

pas toujours pleinement assumées. On soulignera donc en premier lieu le raffinement technique dans lequel baigna pendant de longs mois la préparation de la réforme, emmenée par les statisticiens d'Etat. On abordera ensuite les mécanismes de l'insertion de cette réforme dans le champ politique, à travers une loi sur la « démocratie de proximité » qui devait sonner, alors qu'approchait la campagne présidentielle, comme le prolongement du processus de décentralisation politique engagé au début des années 80. Cette rencontre avec la décentralisation, en partie forcée, et sous certains aspects contradictoire, va être à l'origine de la seule véritable discussion autour de la réforme du recensement, menée pour l'essentiel à l'extérieur du Parlement. Il apparaîtra cependant que cette confusion introduite ne fut pas la cause de l'absence de débats sur l'efficacité de la technologie du sondage, comme protégée par la garantie apportée par les grands commis de l'Etat techniciens de la statistique puis du droit. La nature du lien entre science et politique aperçue dans le fonctionnement du système politique français engagera alors à un détour sur le cas américain, comparable et divergeant, pour s'interroger sur l'autorité des technocrates français.

Moderniser la photographie statistique de la population française

Lorsque le Conseil d'Etat rend son arrêt du 2 juillet 1998 recommandant la voie législative pour l'organisation de la rénovation du « recensement général de la population », la procédure ainsi désignée est déjà presque bicentenaire. La recherche historique des textes de loi ou règlements relatifs au « recensement général de la population » française suggère de fixer la naissance de telles opérations à l'année 1821⁴. L'observation précise des processus qui amenèrent alors à l'établissement d'un nombre officiel de Français ferait peut-être douter de l'utilité d'une telle archéologie. D'autant qu'à l'inverse, d'autres projets avaient vu le jour dans la période antérieure qui laissent penser que l'histoire du recensement en France pourrait être plus ancienne encore⁵. Quoi qu'il en soit, c'est une vieille institution de la République que le Conseil d'Etat propose de faire entrer dans la loi. Car au fil des années, l'entreprise de « recensement général de la population » est devenue une institution. Elle a été reconduite avec régularité depuis 1836, d'abord tous les cinq ans, jusqu'en 1946 – à l'exception des années 1916 et 1941 – puis un peu moins régulièrement, pendant la période des « trente glorieuses », avec des recensements qui interviennent tous les 6 à 8 ans. Est-ce le nouveau cap franchi avec la décision du gouvernement de reporter le recensement de 1997 portant l'espace inter-censitaire à 9 années, qui pousse le Conseil d'Etat à proposer la protection de la loi pour cette procédure ? La contrainte budgétaire est alors très forte, peut-être inédite pour provoquer la dissolution de l'Assemblée nationale. Et la crainte s'est installée chez certains utilisateurs que le recensement apparaissant comme un luxe, il soit conduit de moins en moins régulièrement, augmentant encore le déficit de fraîcheur qui constitue alors pour ses maîtres d'œuvre son principal handicap.

L'accroissement de l'espace inter-censitaire ne constituait pas cependant la seule source d'inquiétude chez les statisticiens. Les difficultés rencontrées par deux instituts nationaux européens aux cours des années précédentes avaient fait naître la crainte qu'une procédure d'enquête aussi énorme fût devenue progressivement peu compatible avec les mœurs politiques des sociétés contemporaines. Les gestionnaires du recensement faisaient alors grand cas de l'abandon de la procédure décidé quelques années plus tôt par les Pays-Bas, suite à un sondage de la population qui avait promis de réserver un mauvais accueil aux agents enquêteurs, de nature à compromettre la qualité de la photographie nationale. Deux ans plus

⁴ INSEE, "Le code officiel géographique", Paris, 1999,

⁵ Alain Desrosières, " Le nombre et la Constitution : à l'origine des enquêtes par sondage ", *La Recherche*, 2003, p. 8-12.8-12

tard, en 1983, cela avait été au tour de la République fédérale d'Allemagne de suspendre ses opérations de recensement – reprise en 1987 – compte tenu de mobilisations collectives de la population. De sorte que la direction générale de l'INSEE avait réalisé un sondage post-censitaire pour vérifier la qualité des données du recensement de 1990. La qualité ainsi estimée, presque aussi grande que celle du recensement de 1962 qui avait fait l'objet de la précédente vérification, fut sans doute de nature à calmer les esprits. Mais les travaux de l'américain Leslie Kish, auteur d'un article concernant l'introduction des techniques de sondage dans les recensements, agitaient alors la communauté internationale des statisticiens publics⁶. Fort de son autorité, Kish ne faisait au demeurant que réinscrire à l'agenda de la communauté statisticienne un vieux projet imaginé une première fois par Laplace à la fin du XVIII^{ème} siècle, puis défendu à nouveau après la seconde guerre mondiale, sur la base d'une enquête internationale de grande ampleur, par le statisticien anglais Claus Moser⁷. Le projet se distinguait au demeurant de l'introduction des techniques de sondage dans l'*exploitation* des données du recensement – données issues d'une collecte restant exhaustive –, déjà mis en œuvre dans plusieurs pays, dont la France avec le sondage au quart réalisé dès le recensement de 1982.

Ce contexte intellectuel international constitua peut-être la principale raison pour laquelle le directeur de l'INSEE, apprenant la décision du gouvernement de report du recensement, demanda, dès 1994, au responsable du département de la Démographie, en charge de l'organisation du recensement, et au chef de l'unité de méthodologie statistique de l'ENSAE de réfléchir à une réforme de cette procédure qui apparaissait inadaptée à maints égards.

GARANTIR LA QUALITÉ DU SONDAGE

A peine six mois plus tard, une proposition de rénovation du recensement de la population est présentée à la direction générale de l'INSEE qui comprend essentiellement deux innovations. La première idée est de passer d'une procédure conduite tous les 6, ou 8, ou 9 ans, à un processus de décompte des populations mené en continu. Il s'agit, dans un même temps, de se prémunir contre l'espacement des périodes inter-censitaires qui nuit à la fraîcheur des données de plus en plus valorisée⁸, et de mettre un terme à une logistique qui apparaît, selon les mots du directeur de la Démographie d'alors, comme une déraisonnable débauche d'énergie :

« Il faut imaginer ce que cette opération représentait : une gigantesque enquête qui nécessitait l'embauche de 11 500 agents recenseurs, encadrés par 3000 agents de l'INSEE mobilisés dans l'affaire. Les années de recensement, l'INSEE voyait son budget doubler, ce qui laisse imaginer ce que cette charge pouvait représenter comme perturbation dans l'activité normale de l'INSEE »⁹.

Les langues se délient aujourd'hui également sur les problèmes que pose alors le manque de professionnalisation des agents vacataires, recrutés pour la seule conduite de l'opération

⁶ Leslie Kish, " Rolling samples and censuses ", *Survey Methodology*, 16, 1990, p. 63-93. ; la catégorie « sondage » ne se stabilise véritablement qu'au XX^{ème} siècle Emmanuel Didier, " Sampling and Democracy: Representativeness in the First United States Surveys ", *Science in Context*, 15, 3, 2002, p. 427-445..

⁷ Len Cook, " The Ever Changing State of British Statistics ", Annual Vice Chancellors Lecture, London, 2002.

⁸ Alain Desrosières, " Les qualités des quantités ", *Courrier des statistiques*, 105-106, 2003, p.

⁹ Entretien avec l'auteur du 24 janvier 2005.

exceptionnelle. Compliquée logistiquement, l'opération est donc logiquement peu efficace en termes organisationnels.

La seconde proposition du projet de rénovation concerne l'introduction de la technologie des sondages, pour les communes de plus de 10 000 habitants. En réduisant dans ces communes les populations enquêtées de 100 % supposés à 40 % d'entre elles, le gain escompté est double. La charge de travail allégée permet d'abord d'envisager un meilleur accès au terrain et ainsi de se prémunir contre le risque de voir se développer les contestations sociales dans certaines populations urbaines envisagées comme « difficiles ». Mais, associée au passage en continu, la mesure permettrait surtout de réduire suffisamment la charge d'enquête pour que l'INSEE n'ait plus recours aux agents recenseurs embauchés par les communes. A l'aide des seuls vacataires qui pourraient être titularisés, l'INSEE pourrait ainsi devenir autonome dans la conduite du dénombrement de la population française. Ce dernier point est fondamental pour les concepteurs qui espèrent dépasser de la sorte d'éventuelles craintes à l'égard de la difficile maîtrise de la technologie des sondages.

En termes techniques, le projet consiste à appliquer la méthode Kish, en découpant le territoire français des communes de plus de 10 000 habitants en 60 sous-ensembles qui seraient enquêtés par les directions régionales de l'INSEE, à tour de rôle, tous les mois sur une durée de cinq années. Chacun de ces territoires serait sans réalité administrative, savamment constitué d'îlots répartis sur l'ensemble du territoire national sondé, et disposerait d'une représentativité suffisante pour permettre – après une période de cinq années nécessaire à constituer la base de référence – une actualisation mensuelle des données démographiques et sociologiques concernant l'ensemble des territoires administratifs français. Le second avantage considérable alors mis en avant par les techniciens de la réforme concerne les données sociologiques qui viennent d'être évoquées. Dans le recensement traditionnel, seules les données démographiques sont entièrement dépouillées, les données sociologiques étant dépouillées au quart depuis le recensement de 1982. Pour ces données qui constituent un matériau essentiel à beaucoup de recherches, l'amélioration annoncée par la réforme projetée est donc nette.

Une première connexion avec l'organisation décentralisée de la République

Les concepteurs du projet de réforme qui présentent leur réflexion à la direction générale de l'INSEE au printemps 1995, se souviennent surtout de la réaction du secrétaire général de l'INSEE d'alors, qui ne cache pas sa circonspection concernant, non pas l'introduction de la technique sondagière, mais les alentours de la réforme. En tant que secrétaire général, confronté à la gestion du dossier des vacataires, qui ressurgit après chaque recensement et fait l'occasion d'âpres discussions avec les syndicats de la maison, le secrétaire général aurait dû au contraire être enchanté d'une telle proposition de réorganisation. Mais l'idée que la réforme puisse être l'occasion de rompre la coopération avec les communes semble avoir été l'élément principal de sa réserve. Georges Consolo a été, dans son précédent poste, directeur général des services de la région Rhône-Alpes. Il se fait donc une idée précise de la manière dont les collectivités locales pourraient réagir à ce projet, les communes en particulier qui se verraient retirer une partie de la gestion de cet outil qui influence directement leur sort financier. Il s'inquiète par ailleurs de ce que le recensement en continu, très compliqué à gérer pour les techniciens eux-mêmes, ne devienne un véritable casse-tête pour les gestionnaires de politiques publiques que sont les collectivités. De la même façon, si la représentation des populations en termes d'estimations accompagnées de marges d'erreurs, apparaît plus

satisfaisante aux techniciens de la statistique, elle est jugée difficilement partageable avec les collectivités locales par le secrétaire général lui-même. Ce dernier insiste alors sur les problèmes nouveaux que l'INSEE pourrait rencontrer. Car la participation des communes au processus de dénombrement constitue en retour une sorte de garantie contre les contestations de ces communes, appréciable pour une procédure aussi lourde.

Dans le groupe de travail interne mis en place pour réfléchir aux moyens de la mise en œuvre d'une telle réforme, qui comporte notamment des administrateurs de l'INSEE qui travaillent en directions régionales, pressenties comme les futurs principales maître d'œuvre des opérations, les problèmes soulevés par le secrétaire général apparaissent vite cruciaux. Les difficultés techniques liées à la gestion d'une base en continuelle réactualisation rencontrent à ce moment les inquiétudes de ceux qui soulignent les problèmes qu'entraînerait la fourniture des résultats du recensement sur des périodes plutôt qu'à des dates précises. L'idée s'impose alors d'abandonner le recensement en continu pour prévoir plusieurs « vagues » de recensement au cours d'une même année, susceptibles de permettre à l'INSEE de donner une date correspondant à un décompte, fut-il estimé par sondage. Le projet est d'abord de prévoir des vagues mensuelles, pour conserver l'idée d'une répartition du travail des directions régionales sur l'ensemble de l'année et éviter ainsi d'avoir recours à des vacataires. Mais très vite, toujours dans l'idée d'orienter les productions vers les usages qui pourront en être faits par les acteurs des politiques publiques locales, l'idée de vagues annuelles, rythmée sur la cadence budgétaire, s'impose.

Le passage d'enquêtes mensuelles à des enquêtes annuelles, simple au niveau conceptuel, comporte de lourdes conséquences en termes organisationnels. Le besoin logistique est en effet multiplié par 12 et le projet de faire réaliser la procédure par les seuls agents de l'INSEE prend un tour problématique. Le secrétaire général de l'INSEE se saisit alors de l'occasion pour imposer la deuxième partie de sa réflexion : la nécessité de réintroduire les communes dans le processus de dénombrement de la population. L'idée est double en quelque sorte. D'une part, elle fait écho à la volonté de l'INSEE de ne pas se charger d'un recrutement trop important de vacataires dont la titularisation fait ensuite l'objet de bagarres interminables. Mais la participation répond également à une demande des communes qui gardent ainsi la main sur un processus fondamental pour elle, car attaché notamment à la fixation du taux de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur est attribué par l'Etat et qui constitue une part importante de leurs ressources budgétaires.

Contre toute attente, aucun des anciens protagonistes interrogés au cours de cette enquête ne mentionna en revanche, comme soutien à la réintroduction des communes dans le processus, la sauvegarde de cette spécificité méthodologique française qui serait selon certains la raison de la qualité inégalée de la précision de la mesure du recensement national. En France en effet, les estimations d'erreurs dans le dénombrement sont réputées particulièrement basses. En rejetant l'hypothèse amusante d'un trait culturel qui ferait du peuple français un compteur insoupçonné et unique, celle de l'efficacité du recours aux mairies comme échelons déconcentrés de la machinerie nationale du recensement est régulièrement évoquée dans les discours. La proximité du terrain des services municipaux permettrait donc de se prémunir contre les difficultés d'accès aux populations défavorisées que rencontrent les entreprises comme celle menée par le bureau du recensement américain. La confrontation de l'administration fédérale américaine aux effets de ghettoïsation des quartiers défavorisés serait ainsi une cause déterminante des problèmes de sous-dénombrement qui entachent là-bas les résultats du recensement depuis des années et dont la France serait ainsi préservée. On comprend que la réforme est encore cantonnée à la sphère des techniciens de la statistique et que les enjeux explicitement politique, en l'occurrence possiblement lié à la notion de service public à la française, ne sont pas centraux. Ce point permet cependant de souligner que pour

les techniciens de la réforme française qui se prépare, le sous-dénombrement ne constitue pas un élément de la réflexion collective.

L'ACCORD DES CONSEILLERS D'ETAT

C'est devant le consensus qui se dégage parmi les administrateurs de l'INSEE que le cabinet du ministre des Finances décide la consultation du Conseil d'Etat. La question se pose en premier lieu de savoir s'il faut une loi pour la réforme. Car, à la différence des Etats-Unis où le recensement est prévu dès le premier article de la Constitution, comme devant servir de base à la fixation de la répartition des grands électeurs et des représentants à la Chambre entre les Etats, le recensement français ne dispose d'aucune base légale. Saisi par le ministre des Finances sur ce point ainsi que sur les éléments plus techniques de la réforme, le Conseil d'Etat publie son arrêt en juillet 1998 qui recommande la voie législative. Concernant le projet d'introduction des sondages, la seule réserve émise concerne la nécessité que la différence de traitement introduite entre les communes de plus et moins de 10 000 habitants ne soit pas source de rupture d'égalité. Il s'agit par exemple que les chiffres de population soient disponibles dans les mêmes conditions de présentation ou de délai pour l'ensemble des communes de France.

Les administrateurs de l'INSEE du département de la Démographie se souviennent de ce que les débats qui animent le Conseil d'Etat sur l'alternative entre les voies législative et réglementaire sont assez véhéments, le vice-président imposant finalement son point de vue au partisan de la voie réglementaire qu'est alors le président de la section du contentieux, Daniel Labetoulle. Mais sur le point, finalement crucial de la réforme que constitue la légalité de l'introduction du sondage, il semble que les gardiens de l'égalité républicaine n'aient pas été difficiles à convaincre que l'introduction des techniques de sondage ne créait aucune inégalité. On peut naturellement mettre en avant l'analogie positionnelle entre les techniciens du droit et leurs collègues de la statistique – ces magistrats du chiffre – pour expliquer l'acceptation tacite par les premiers des raisonnements experts des seconds. Mais au-delà de l'analyse en terme de connivence, il apparaît important d'envisager précisément la situation et de souligner la confiance qu'elle exige de la part des conseillers d'Etat, profanes en matière de science statistique, à l'égard des administrateurs de l'INSEE. Sans doute en partie masquée par l'analogie positionnelle, cette confiance constitue un premier signe de la spécificité du modèle d'action publique français qui s'exprime à l'occasion de cette réforme.

Une controverse qui ne doit pas devenir nationale

Dans la foulée de l'avis du Conseil d'Etat est créée, au sein du département de la Démographie de l'INSEE, une unité de rénovation du recensement en charge de la préparation à la fois juridique et technique de la réforme. Pour la rédaction des articles du projet de loi de la réforme, des discussions s'engagent notamment avec la direction générale des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Parallèlement, le projet de rénovation du recensement de la population est officiellement présenté aux collectivités locales au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Dans l'esprit des administrateurs de l'INSEE, il s'agit alors de se saisir de l'organe consultatif du système statistique pour avancer dans la réflexion sur la mise en œuvre du nouveau système à venir.

Pourtant, les réunions de travail du CNIS deviennent très rapidement le lieu d'expression privilégié d'une contestation du projet organisée par quelques grosses communes de la

périphérie parisienne et concernées par le passage au mécanisme de sondage. La principale crainte exprimée concerne la baisse probable de la qualité des données sur les territoires infra-communaux sur lesquels ces municipalités mènent pourtant des actions lourdes en termes budgétaires, qui nécessitent une bonne connaissance des populations.

« Vous imaginez bien qu'à Montreuil, on ne peut pas afficher l'ambition de mener des politiques de développement des quartiers et ne plus rien connaître à leur évolution démographique spécifique, ne plus disposer que de données concernant la ville dans son ensemble. J'ai été embauché comme démographe par le maire qui souhaitait justement avoir une information la plus précise possible et c'est mon travail de lui fournir des données sur les phénomènes de population des multiples quartiers de la ville »¹⁰.

Les groupes de travail qui sont organisés au CNIS au cours de l'année 1999 par la direction générale de l'INSEE ne parviennent pas à convaincre les communes inquiètes. La contestation prend même de l'ampleur avec l'intervention de plusieurs chercheurs de l'Institut national des études démographiques (INED) qui font part au directeur de l'INSEE d'inquiétudes très proches de celles exprimées par les communes.

Sur le fond, les techniciens de l'INSEE pensent toujours pouvoir répondre aux inquiétudes. L'INSEE obtient d'ailleurs du nouveau directeur de l'INED, François Héran, qu'il prenne officiellement position pour soutenir le projet et présenter comme isolées les prises de positions publiques des chercheurs de son institut. Mais politiquement, le dossier pourrait devenir problématique. Le noyau de la contestation est en effet constitué de municipalités tenues par le Parti communiste. Le débat qui s'enlise pourrait devenir à terme une source de dissension dans la majorité gouvernementale. Le Premier ministre est d'autant moins enclin à laisser se dégrader la situation que la perspective de l'élection présidentielle se rapproche. Une dernière tentative de médiation technique est alors imaginée qui consiste à confier au directeur de l'INED, qui peut faire valoir une indépendance vis-à-vis de la structure maître d'œuvre qu'est l'INSEE, le pilotage de l'étape suivante de la réforme : l'élaboration du nouveau questionnaire du recensement. Cette étape constitue un moment fondamental de la production statistique. Elle focalise les attentions de tous les utilisateurs qui souhaitent faire intégrer des questions susceptibles de leur fournir l'outil de connaissance dont ils ont besoin. Avec la présidence du groupe de travail du CNIS chargé de cette conception, François Héran se voit confier un rôle d'arbitre certainement délicat, mais qui offre l'occasion de compenser d'éventuelles attentes déçues ou les réticences latentes.

Le groupe de travail qui se réunit tout au long de l'année 2000 ne permet pas que se lèvent tous les doutes concernant la réforme¹¹, mais concourt à contenir la contestation. Début 2001, la poursuite du processus législatif est donc décidée, en même temps que l'effort de concertation technique s'amplifie avec la mobilisation d'un administrateur de l'INSEE connu pour son sens de la négociation, Alain Godinot, chargé de la maîtrise d'œuvre de la réforme¹². Le projet de rénovation du recensement tenant en 3 articles de loi, sa présentation isolée au Parlement serait de nature à trop l'exposer aux médias et à faire capoter le processus. Il s'agit donc de lui trouver un vecteur législatif. Naturellement, l'INSEE étant rattaché au ministère des Finances, il est d'abord envisagé d'insérer les articles dans le projet de loi MURCEIF

¹⁰ Entretien avec le responsable du service d'évaluation des politiques publiques et de la démographie à la mairie de Montreuil, le 1^{er} juin 2005.

¹¹ Benoît Riandey, " La précision des données collectées sur une année dans le projet de recensement rénové ", *Population*, 55, 4-5, 2000, p. 821-830.

¹² Alain Godinot prépare actuellement, pour le compte du CNIS, un rapport consacré à cette phase de la réforme, qui devrait être en ligne dans les prochains mois.

(Mesures URgentes à Caractère Economique et Financier) alors en préparation qui rassemble déjà un certain nombre de dispositions disparates.

RÉPONDRE AUX INQUIÉTUDES LOCALES

Un arbitrage politique est alors rendu qui abandonne ce premier projet et décide d'insérer la rénovation du recensement dans le projet de loi alors en préparation au ministère de l'Intérieur, intitulé « démocratie de proximité », qui doit permettre de réaliser une nouvelle avancée dans le processus de décentralisation engagé dans les années 80.

Non seulement, la décentralisation n'est pas au cœur du projet de rénovation du recensement. Mais le choix de la loi « démocratie de proximité » apparaît surtout en contradiction avec les oppositions qui se sont développées dans certaines collectivités locales et exprimées au sein du CNIS. Au premier abord, le gouvernement a donc décidé d'afficher le volontarisme en face des contestations techniciennes qui demeurent mais qui n'ont pas obtenu au fil de mois le soutien politique de la sensibilité communiste de la majorité gouvernementale sur laquelle le Premier ministre compte pour mener la campagne présidentielle à venir. De manière plus interne à l'organisation gouvernementale, ce changement de pilotage politique comporte un autre avantage aux yeux du chef du gouvernement : le projet passe des mains de Laurent Fabius à celles de Daniel Vaillant. Ce dernier, beaucoup plus proche du Premier ministre, connaît bien les sensibilités de la majorité parlementaire pour avoir été auparavant ministre des relations avec le Parlement. D'autre part, les prises de position régulières du ministre de l'Economie et des Finances pour une réduction des impôts avant l'élection présidentielle sont susceptibles de renforcer les inquiétudes des élus communistes quant au projet. L'attrait budgétaire de la réforme, qui avait constitué l'une des raisons de sa préparation, pourrait finalement se révéler contre productif¹³.

Malgré ses avantages, ce choix aurait aussi pu apparaître comme une véritable provocation politique. D'autant que le contexte international des réformes de décentralisation a rendu les élus sensibles au risque de voir les gouvernements profiter de telles réformes pour réaliser les réductions d'impôts promises, sur le dos des collectivités locales. D'une certaine manière donc, la bannière décentralisatrice est alors assez largement discréditée dans le combat pour la défense du service public. Le risque se profile au contraire que la contradiction apparaisse et ne pousse les élus communistes à demander la suppression des deux articles de la réforme du recensement. Pourtant, les seuls amendements communistes lors des débats à l'Assemblée nationale, déposés par le député de Montreuil Jean-Pierre Brard, cherchent finalement plus à améliorer la réforme qu'à s'y opposer. Lui-même n'est finalement pas présent lors des débats. La contestation technique qui s'est prolongée ne va pas trouver de débouché au Parlement.

Incroyable confiance dans les techniciens

Même si le sujet n'est pas très porteur médiatiquement, on pourrait attendre de l'opposition parlementaire qu'elle dénonce une réforme très délicate à expliquer. Les débats parlementaires gardent bien la trace de deux amendements de suppression des articles de la

¹³ Département de la démographie INSEE, " Présentation du recensement rénové ", Ibid.p. 803-812.

réforme déposés par des députés et sénateurs de l'opposition¹⁴. Mais leur contenu ne porte même pas sur le principe de l'introduction du sondage qui n'est pas contesté. La rénovation du recensement est au contraire accepté comme une « nécessaire modernisation ». Seules les conséquences sur les 200 textes de loi liés à cette procédure sont évoquées comme n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation préalable. L'extraordinaire principe de l'introduction des sondages dans le recensement de la population française n'est mis en cause ou questionné par aucun parlementaire. Lors de la dernière lecture au Sénat, le ministre de l'Intérieur se paye même le luxe, dans un tel contexte, d'invoquer lui même le problème de mauvais dénombrement des personnes qu'il a constaté en tant que maire dans le système en place, pour repousser l'un des amendements d'une sénatrice communiste reprenant les améliorations méthodologiques proposées par Jean-Pierre Brard à l'Assemblée :

« Cette méthode a été soumise à un comité scientifique, indépendant, qui a déclaré qu'elle était fiable. [...] Etant élu d'un arrondissement populaire de l'Est parisien, j'ai été extrêmement choqué par les modalités de réalisation du dernier recensement. Je n'ai d'ailleurs jamais signé les bordereaux d'acceptation parce que ce fut un recensement par défaut. En effet, dans certains endroits insalubres vivent des familles qui n'ont pas été recensées, soit de leur propre volonté, soit par ignorance, soit compte tenu de l'impossibilité pour les enquêteurs de pénétrer dans les immeubles. Ce recensement a augmenté les inégalités sociales de traitement, notamment dans des communes en difficulté. »

C'est la seule mention qui sera faite, dans l'enceinte du Parlement français, des problèmes majeurs de réalisation qui affectaient l'ancienne procédure. Elle est également la seule évocation de la principale raison de la réforme, centrée sur la modernisation du recensement, et assez éloignée des préoccupations décentralisatrices affichées dans l'exposé des motifs de la loi. Tous les parlementaires français sont convaincus que le projet de loi présenté permet la modernisation de la procédure ancienne de recensement.

La situation française s'éclaire lorsqu'on la compare à la situation de la démocratie américaine, agitée depuis plusieurs années par un débat qui, pour avoir été rapporté dans la presse française, n'a pas provoqué le plus petit des phénomènes d'importation, pourtant si fréquent lorsqu'il s'agit du système d'action publique américain.

LE RECENSEMENT DANS LA CONCURRENCE POLITIQUE

La question du sous-dénombrement des populations (*undercount*) émerge aux Etats-Unis dès les années 1940, au sein de la communauté scientifique. Afin d'estimer l'importance de la marge d'erreur, un premier sondage post censitaire – *Post Enumeration Survey* (PES) – est mis en place pour le *Census* de 1950, puis amélioré pour celui de 1960¹⁵. Si le taux de sous-dénombrement diminue progressivement, du fait de l'amélioration des procédures d'enquête mises en œuvre par le *Census Bureau*, le différentiel entre les taux concernant les communautés blanches et noires demeurant identique – de l'ordre de 5 % – cristallise les

¹⁴ Débats du 25 juin 2001 à l'Assemblée nationale ; amendements déposés par Franck Dhersin et Emile Blessig ; puis débats au Sénat le 24 février 2002, amendements de Jean-Paul Delevoye, Alain Gournac et Michel Charasse.

¹⁵ Ce développement sur le contexte américain se base sur les travaux d'une grande précision de Margo J. Anderson and Stephen E. Fienberg, *Who Counts? The Politics of Census-Taking in Contemporary America*, New York, Russell Sage Foundation, 1999, 320 p.

critiques. Le problème devient politique dans les années 60, avec les mouvements minoritaires notamment, dont les luttes sont à l'origine des politiques de discrimination positive. Ce différentiel connaît même un pic dans les résultats du *Census* de 1990, provoquant un choc dont les conséquences politiques vont être immenses, démesurées au regard de la situation française.

Les résultats de 1990 révèlent donc un *undercount* global de la population noire de 7.4 %, ce qui laisse imaginer des chiffres vertigineux dans les quartiers les plus pauvres des grandes villes, frappés par les phénomènes de ghettoïsation¹⁶. Ces taux sont à comparer avec ceux établis en France après le recensement de 1990, qui atteignaient de l'ordre de 4 % dans les quartiers les plus défavorisés. Mais au-delà des différences difficiles à apprécier compte tenu des méthodes et des catégories différentes utilisées, il est intéressant de constater l'opposition des réceptions politiques du débat. Aux Etats-Unis, la controverse se développe à partir du début des années 80 sur le fait de savoir si les estimations post recensements, produites dans les mois suivants le décompte traditionnel, devaient être ou non incorporées dans le chiffre officiel du recensement. A trois reprises depuis le *Census* de 1980, sous la pression politique et médiatique, il a été décidé de renoncer à la correction proposée par le *Census Bureau*. Moins encore que le contenu de la controverse – les républicains accusant les démocrates de vouloir se saisir d'une technologie fumeuse, les sondages, pour inventer des populations favorables au vote démocrate dans les quartiers défavorisés – la médiatisation de la controverse surprend.

Le débat a pris une telle ampleur que les procès, d'abord menés par les autorités locales des quartiers défavorisés à la suite du *Census* de 1980, ont été progressivement portés au niveau national par le parti républicain dans une controverse qui a conduit les avocats des parties prenantes à mener des investigations historiques au caractère presque romanesque. Peinant à prouver le caractère non scientifique des sondages, les avocats des opposants à leur introduction dans le *Census* décidèrent de démontrer l'inconstitutionnalité d'une telle méthode. Ils durent ainsi chercher à vérifier que l'un des rédacteurs de la constitution américaine, Thomas Jefferson, n'avait pas rencontré lors de son ambassade parisienne avant 1787, le mathématicien Laplace, déjà promoteur du principe du sondage¹⁷.

Penser les démocraties pour préserver les sciences

A l'heure où les politiques de la science – programmation de la recherche, transfert technologique – font l'objet de débats, les contrastes observés entre les chantiers de la rénovation des recensements nationaux suggère de réfléchir à l'influence des systèmes politiques¹⁸. Le système politique français a permis la réforme, en moins de dix années, lorsqu'elle semble empêtrée aux Etats-Unis dans des jeux politiques qui, après avoir provoqué les démissions des techniciens du système statistique, embarrassent les acteurs du système politique eux-mêmes. Il serait bien sûr simpliste d'en rester à ce rapprochement, tant on a vu combien les histoires et problématiques diffèrent, à l'instar de cette question du sous-dénombrement, absente en France et tellement organisée en termes partisans aux Etats-Unis. Pour autant, comment ne pas s'interroger sur les conditions socio-politiques qui ont permis,

¹⁶ *Idem*, p. 122.

¹⁷ Alain Desrosières, 2003, *art. cit.*

¹⁸ David H. Guston, " Stabilizing the Boundary between US Politics and Science ", *Social Studies of Science*, 29, 1, 1999, p. 87-111.

au bout du compte, de faire aboutir une réforme qui apparaît comme une véritable réforme de modernisation – liée au progrès de la science statistique –, à l’heure où le terme est galvaudé à l’occasion de réformes partisans présentées sous la bannière de la modernisation. A ce titre, l’avis du Conseil d’Etat d’abord, puis l’absence d’affrontements parlementaires, et enfin, ce qui n’a pas été évoqué ici, l’absence de contestation de la réforme après l’alternance parlementaire qui est intervenue quelques semaines à peine après le vote de la rénovation du recensement, sont autant de faits qui doivent retenir notre attention.

Signe de la reconnaissance toujours plus grande de la dimension politique de la science, même relative dans les disciplines les plus fondamentales, la notion de co-construction de la représentation scientifique connaît le succès¹⁹. Mais l’introduction toujours plus systématique des règles de la concurrence dans l’enceinte de la fabrication de la science garantit-elle une plus-value collective ? Car les mécanismes de co-construction renvoient souvent à des régulations qui ressemblent à des mises en concurrence des représentations scientifiques du monde. On gagnerait sans doute à s’interroger, comme dans le cas des biens et services où la concurrence s’affirme comme un marché, pour savoir si toutes les « utilités » s’expriment à travers de tels mécanismes. Mais les réflexions concernant les sciences se concentrent aujourd’hui sur le cadre politique de l’organisation de ces mises en concurrence et le critère « démocratique » des lieux de la co-construction constitue le principal objet de débats²⁰.

Il apparaît dans le cas de la réforme française du recensement que c’est d’une certaine manière le cantonnement momentané de la définition de l’intérêt général qui pourrait avoir permis son aboutissement. Libéré de manière très progressive, depuis le cercle restreint des administrateurs de l’INSEE les plus avertis des techniques de sondage, jusqu’au Parlement, en passant par le cénacle plus élargi de l’ensemble des administrateurs de l’INSEE, puis par les conseillers d’Etat comme le premier intermédiaire profane de la science statistique, le débat sur l’intérêt de la réforme n’a pas été happé par les luttes politiques les plus partisans, peu regardantes d’un éventuel « intérêt général ». Cette petite réforme pour laquelle la France est à la pointe du progrès et qui est passée inaperçue pourrait donc offrir une occasion de prolonger le chantier de la codification de la dimension politique de la science. Introduire la diversité des formes démocratiques dans les réflexions sur la « démocratisation de la science » pourrait aider à contourner l’écueil du démocratisme pour progresser dans la sociologie politique des sciences.

¹⁹ Sheila Jasanoff (dir.), *States of Knowledge. The co-production of science and social order*, London & New York, Routledge, 2004, 318 p.

²⁰ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 362 p.