

DES USAGES POLITIQUES DE LA STATISTIQUE

Jean-Pierre Beaud

L'annonce par le gouvernement fédéral qu'il entendait mettre fin à l'obligation de répondre au questionnaire long du recensement a fait couler beaucoup d'encre. Spécialisé dans l'étude sociopolitique des statistiques, Jean-Pierre Beaud ajoute ici sa voix au concert de protestations, tout en élargissant la perspective. Il analyse ainsi le débat qui a entouré cette décision et constate qu'il a eu trois grands effets. Le premier, écrit-il, a été de rappeler que les bons chiffres sont nécessaires au débat démocratique. Ensuite, qu'il existe un très fort consensus quant à la nécessité et à la qualité du travail réalisé par Statistique Canada. Enfin, que ce qui agace profondément certains conservateurs dans ce questionnaire, c'est l'image que celui-ci donne du Canada.

The announcement by the federal government that it would put an end to the mandatory long form census caused much ink to flow. In this article, Jean-Pierre Beaud, specialized in the socio-political study of statistics, adds his voice to the panoply of protests on the issue, all while expanding our perspective. He analyzes the debate surrounding the decision and concludes that it had three major impacts. First, *correct* numbers are needed for democratic debate. Second, a strong consensus exists on the necessity and quality of work done by Statistics Canada. Last, what annoys conservatives the most about the questionnaire is the image it projects of Canada.

Dans un texte publié en 1999 dans la revue *Techniques d'enquête* et qu'il faudrait relire attentivement aujourd'hui à la lumière des événements des dernières semaines, l'ancien statisticien en chef du Canada, Ivan P. Fellegi, s'interrogeait sur les conséquences, pour les systèmes statistiques, d'un certain nombre de transformations ou de certaines tendances économiques, démographiques et sociales comme la mondialisation, la révolution informatique, les pressions environnementales et démographiques et le nouveau contexte des finances publiques marqué par l'endettement.

Si ces systèmes, à l'interne, devaient, disait-il, s'adapter à un nouvel environnement et donc privilégier la flexibilité, ils devaient aussi élaborer une stratégie externe reposant sur trois piliers : premièrement, les valeurs fondamentales des bureaux statistiques, à savoir « l'intégrité scientifique du système statistique », « la confidentialité des renseignements statistiques » et la réduction au minimum du « fardeau de déclaration [...] grâce à l'exploitation des dossiers administratifs, à l'échantillonnage et à d'autres méthodes statistiques » ; deuxièmement, la pertinence ; et troisièmement, l'indépendance politique. Il constatait aussi que ces deux derniers piliers peuvent entrer en conflit : « Le système statistique a d'autant plus de chance d'être pertinent qu'il se rapproche du processus d'élaboration des politiques [...] ; toutefois, ce rapprochement peut réduire l'objectivité politique ou, du moins, la perception que l'on en a ». Et il

ajoutait que le « meilleur moyen de résoudre cet éventuel conflit dépend des circonstances nationales ».

Quelles sont donc ces circonstances nationales, dans le cas qui nous occupe ? Un gouvernement conservateur minoritaire, fortement marqué par ses origines réformistes ? Un fort consensus chez les scientifiques et les politiciens quant à l'utilité des statistiques ? Une opinion publique divisée régionalement ? Voyons voir.

Depuis le 26 juin 2010, le débat sur l'abolition du questionnaire long « obligatoire » du recensement canadien et son remplacement par une enquête « volontaire » a occupé passablement de monde.

Rappelons brièvement les faits : arguant du caractère inquisiteur et indiscret du questionnaire long (constitué de nombreuses questions portant sur la langue, l'origine ethnique, les minorités visibles, le logement, etc.) administré à 20 p.100 de la population canadienne et surtout de son caractère obligatoire (le refus de répondre étant éventuellement sanctionné par l'emprisonnement), le gouvernement de Stephen Harper a éliminé de fait les questions du questionnaire long (c'est le Conseil des ministres qui approuve le questionnaire du recensement). Une enquête volontaire administrée à 30 p. 100 de la population devrait prendre le relais.

Très vite, l'opposition à cette décision s'est organisée. Elle a pris la forme de lettres adressées au premier ministre ou au ministre de l'Industrie, Tony Clement, responsable de Statistique Canada, de textes dans les journaux et même de manifestations.

Le présent texte s'inscrit dans la longue liste d'interventions écrites sur

L'absence habituelle de débats durant l'été aura permis, certes, à cette thématique a priori technique de prendre beaucoup de place et de s'imposer comme un objet politique. Mais c'est aussi parce que, au fond, les protagonistes, et les journalistes au premier chef, ont compris que cela touchait à quelque chose de primordial : la production de faits chiffrés autorisant un débat démocratique.

le sujet. Comme la quasi-totalité d'entre elles, il se positionne dans le camp de ceux qui réprovoquent cette abolition. Toutefois, il ne se limitera pas à un plaidoyer qui a déjà été fortement diffusé. Tout n'a pas été dit sur le sujet, mais presque. Il nous a donc semblé important de prendre le débat comme objet d'analyse et d'en cerner les effets à plusieurs niveaux. Nous verrons que cela nous en apprend beaucoup, en fait, sur le fond même du débat. Nous tenterons également de situer ce débat dans un contexte plus vaste : par exemple, il n'est pas sans intérêt de retourner à quelques-uns des traits du régime statistique actuel, évoqués d'ailleurs par Fellegi dans son texte de 1999. On comprendra ainsi pourquoi celui-ci s'est rangé sans ambiguïté du côté des critiques de l'abolition.

Depuis le 26 juin, donc, les médias parlent beaucoup de statistiques, de recensement, de questionnaire court, de questionnaire long, d'obligation de répondre, de Statistique Canada, et les noms de Ivan P. Fellegi et de Munir Sheikh (le successeur du premier à la tête de Statistique Canada) sont maintenant connus de beaucoup.

L'absence habituelle de débats durant l'été aura permis, certes, à cette thématique a priori technique de prendre beaucoup de place et de s'imposer comme un objet politique. Mais c'est

aussi parce que, au fond, les protagonistes, et les journalistes au premier chef, ont compris que cela touchait à quelque chose de primordial : la production de faits chiffrés autorisant un débat démocratique.

Le premier effet que la décision du gouvernement conservateur canadien a généré, c'est donc de rappeler à tout le

monde cette évidence : les *bons* chiffres sont nécessaires au débat démocratique. Les opposants ont ainsi affirmé que l'abandon du questionnaire long obligatoire allait générer des données de moindre qualité, et donc un appauvrissement de ce débat, puisque certains groupes (les immigrants, les Autochtones, les plus démunis, les plus riches) sont moins susceptibles ou désireux que d'autres de répondre massivement à une enquête volontaire. Les sympathisants, peu nombreux en dehors des cercles conservateurs (du moins chez les « élites »), ont affirmé, au contraire, que c'est en forçant les Canadiens à répondre que l'on « biaise » la réalité et qu'on obtient des données de piètre qualité. Nous reviendrons sur ce que cela implique.

Le deuxième effet a été de révéler le très fort consensus relativement à la nécessité et à la qualité du travail réalisé par Statistique Canada (jusqu'à présent, du moins). Il n'existe guère au Canada d'humeur anti-statistique ou anti-quantitativiste, du moins pas à la même échelle que dans bien d'autres pays. Cette humeur sourde, certes, du discours conservateur. Mais elle est peu présente ailleurs (en particulier chez les intellectuels, les groupes de gauche ou les radicaux).

La liste des opposants à la décision conservatrice est bien sûr *politique* et doit se lire en partie comme une liste anti-conservatrice, mais en partie seulement.

Les syndicats (la FTQ, le Congrès canadien du travail) et les partis d'opposition (le PLC, le NPD, le Bloc québécois) s'y retrouvent, tout comme les groupes populaires ou les organisations communautaires (Centraide Canada, Conseil canadien de développement social), certes ; mais on y retrouve aussi des gens d'affaires (le *Toronto Board of Trade*, par exemple), des Églises (L'Église Unie du Canada, par exemple), des associations professionnelles (l'Institut canadien des actuaires, l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université, l'Association des transports du Canada, l'Association canadienne d'économique, par exemple) et bon nombre de *think tanks* de tout le spectre politique (l'IRPP, le C.D. Howe Institute, le Caledon Institute, la Canada West Foundation).

Ce consensus n'est pas uniquement de circonstance. Il traduit quelque chose de solide : s'il est vrai que l'introduction d'une question sur les minorités visibles dans le recensement de 1996 avait à l'époque suscité des critiques, elles n'ont jamais eu l'ampleur de celles qu'une question comparable a générées en France, par exemple. Dans les milieux d'experts, de plus, la réputation de Statistique Canada est excellente. Les opposants à la modification l'ont rappelé à l'envi. Par deux fois, *The Economist* a placé Statistique Canada en tête de son classement des bureaux statistiques. Et j'ai pu le constater à presque chacun de mes déplacements à l'étranger. Ma meilleure carte de visite pour être bien reçu dans les bureaux en Australie, au Brésil, en France, au Chili ou en Espagne, par exemple, c'est Statistique Canada et son ancien dirigeant, que plusieurs m'ont présenté comme un des très grands statisticiens modernes, Ivan P. Fellegi. En Espagne, le mot utilisé par la statisticienne en chef adjointe à son endroit était « génie ».

Je sais, il y a sans doute de l'enflure derrière tout cela. Il reste que cette reconnaissance est le fruit d'une longue pratique, axée sur la mise au point de techniques d'enquête raffinées.

Comme le disait Fellegi dans le texte de 1999, « notre réputation dépend de la validité de notre méthodologie statistique ». Et il ajoutait, « alors qu'on peut la détruire en quelques mois, il faut des années, voire des décennies, pour mettre en place une forte capacité méthodologique ». D'ailleurs, au-delà des considérations relatives aux connaissances réduites qu'entraînerait l'abolition du formulaire long que faisaient valoir les opposants, un argument fort était aussi invoqué : l'abolition conduit au remplacement d'une méthodologie *sûre* (un échantillon probabiliste avec obligation de réponse) par une méthodologie qui l'est beaucoup moins (un échantillon de volontaires).

Le troisième effet, c'est de montrer que ce qui, au fond, agaçait profondément certains conservateurs dans ce questionnaire long, c'est l'image que celui-ci donnait du Canada. Il faut prendre au sérieux le discours tenu par plusieurs au cours des dernières semaines : les données statistiques donnent trop souvent des armes aux groupes.

Regardons comment sont organisées les lettres qui critiquent la décision. La Société canadienne de sociologie, par exemple, nous dit que l'abolition du questionnaire long rendra beaucoup plus difficiles la mise sur pied d'analyses longitudinales et donc l'élaboration de politiques et de programmes pour les immigrants, les minorités visibles, les pauvres, les groupes ethniques, les premières Nations, les handicapés, ou les femmes.

Il n'est pas sûr que l'argument soit bien convaincant aux yeux des conservateurs (d'ailleurs, il est fort probable que les auteurs de la lettre en aient été conscients), car il fait apparaître des groupes revendicateurs et disparaître le référent majeur du point de vue des conservateurs : l'entité canadienne. Cela me fait penser à la campagne *Call Me Canadian!* qui, il y a une vingtaine d'années, a conduit à la dénégation de

la question sur les origines. Alors que depuis des décennies les statisticiens s'opposaient fermement à ce que l'on puisse se réclamer d'une origine canadienne, une campagne a conduit, en l'espace de deux recensements, à l'acceptation de cette réponse aujourd'hui la plus populaire. L'utilisation, habile, des règles de Statistique Canada (une réponse « autre » qui figure parmi les dix réponses les plus fréquentes à une question posée lors d'un recensement doit être explicitement présentée lors du recensement suivant) a eu raison des arguments des statisticiens et des chercheurs.

Derrière les prises de position, ce sont donc en fait au moins deux lectures du monde qui s'affrontent : l'une porte sur les groupes structurant les luttes ou les joutes politiques ou sur les personnes appréhendées à partir de caractéristiques sociologiques ; l'autre, sur les Canadiens. Assez curieusement, l'on retrouve ici une structure argumentaire passablement semblable à celle que l'on a trouvée en France à l'occasion du débat sur l'introduction d'une question sur les minorités visibles. À la différence que là-bas, c'était la référence au statut de citoyen (plutôt qu'à l'identité française) qui s'imposait par-delà les caractéristiques « communautaires » et que ce discours était plutôt de gauche ! Cela me rappelle une con-

En fait, ce que la diversité des soutiens à Statistique Canada et au formulaire long obligatoire (avec ou sans menace d'emprisonnement) confirme, c'est qu'il n'y avait pas eu, jusqu'à présent, de politisation marquée du regard posé sur Statistique Canada, sur ses réalisations et, plus généralement, sur le travail statistique.

férence organisée à Paris au moment de la montée du Front national français et où la spécialiste américaine de l'histoire statistique, Margo Anderson, et moi-même avions à présenter les expériences américaine et canadienne de mesure des origines, de l'ethnicité, de la race. Le débat dans la salle avait vite pris un tour « politique » ; la gauche ne pouvait pas soutenir un travail statistique (la mesure des caractéristiques ethniques) qui est presque par nature de « droite ». Margo

Anderson avait calmement rappelé qu'en Amérique du Nord, la mesure de telles caractéristiques avait plutôt reçu le soutien de la gauche !

En fait, ce que la diversité des soutiens à Statistique Canada et au formulaire long obligatoire (avec ou sans menace d'emprisonnement) confirme, c'est qu'il n'y avait pas eu, jusqu'à présent, de politisation marquée du regard posé sur Statistique Canada, sur ses réalisations et, plus généralement, sur le travail statistique. Les événements de l'été, toutefois, pourraient bien avoir pour conséquence de sortir quelque peu Statistique Canada du confort relatif dans lequel le place son statut.

Encore une fois, il est utile de revenir au texte de Fellegi de 1999, dans lequel celui qui était encore statisticien en chef énumérait les conditions grâce auxquelles l'indépendance politique et donc l'apolitisme du bureau pouvaient être préservés malgré le lien de dépendance hiérarchique du chef du bureau avec un ministre : centralisation statistique, rang « élevé » de sous-ministre donnant « beaucoup plus de poids à la menace implicite de devoir démissionner », tradition d'indépendance entretenue par les hauts fonctionnaires et les membres du Bureau du Conseil privé. Et il ajoutait, « tout un chacun sait que la tradition d'indépendance statistique est aujourd'hui

d'hui tellement bien ancrée dans l'esprit des employés de Statistique Canada que les médias seraient avertis de toute interférence inappropriée ».

Est-ce à dire que tout le monde était satisfait et du travail de Statistique Canada et du type de données collectées ? Sans doute pas. Brièvement, on peut dire deux choses.

D'abord, qu'on pourrait très bien écrire une histoire des ratés de la communication statistique au Canada, comme

dans le cas de tout bureau statistique. Cette histoire serait toutefois, croyons-nous, plus pauvre que pour bien d'autres pays. C'est bien ! Ensuite, que l'une des particularités du régime statistique actuel, qui, en gros, s'impose un peu partout en

L'une des particularités du régime statistique actuel, qui, en gros, s'impose un peu partout en Occident à compter des années 1980, c'est la tendance à tenter d'appréhender le subjectif.

Occident à compter des années 1980, c'est la tendance à tenter d'appréhender le subjectif. Plusieurs des questions du recensement impliquent une bonne dose d'appréciation subjective, de choix personnels (par exemple concernant les minorités visibles, les origines, le temps consacré à certaines activités). C'est une évolution que les statisticiens n'ont pas toujours acceptée facilement parce qu'elle remettait en cause leur travail, allait à l'encontre de leur formation, et, pour tout dire, rendait leur conception de l'objectivité plus difficile à opérationnaliser. Et elle a servi d'appui au discours « abolitionniste » : Que valent des données si teintées de considérations personnelles ?

À quoi servent donc les données statistiques dans ces conditions ? Les débats de l'été ont eu pour conséquence de montrer l'immense éventail d'utilisateurs des données de Statistique Canada. Il y a d'abord (j'en suis un !) les chercheurs universitaires pour qui le maintien de catégories semblables d'un recensement à l'autre est la condition essentielle pour la réalisation d'études longitudinales. Tout changement, certes nécessaire pour tenir compte de changements structurels majeurs dans la société, a néanmoins pour effet de rompre la chaîne historique de données. Les chercheurs ont été nombreux à critiquer la décision du gouvernement conservateur ; il n'y a là rien de bien étonnant.

Les médias sont également de grands utilisateurs de résultats d'études statistiques. Là encore, la mobilisation contre la décision a été large et couvrait presque l'intégralité de l'éventail politique (*La Presse* et encore plus *Le Devoir*, du côté francophone, ont pris position

très explicitement). Les milieux économiques et sociaux se sont également mobilisés et c'est peut-être eux qui ont été le plus visés par les défenseurs de la position gouvernementale. Pourquoi un service public devrait-il offrir un pro-

duit que ces milieux pourraient ou devraient acheter ou confectionner eux-mêmes ? Bien sûr, il faut savoir que, sur ce plan, Statistique Canada, comme bien des bureaux de par le monde, a adopté une approche qui consiste à faire payer ce qui relève d'un usage plus privé que public. Contrairement à l'opinion de certains, cela ne coûte donc pas nécessairement cher aux contribuables.

Restent enfin deux grands utilisateurs : le gouvernement et son administration, qui, dans le cas des conservateurs, adoptent une approche moins interventionniste (que leurs prédécesseurs) et donc moins consommatrice de statistiques ; et un public dont on nous a dit que son malaise face à une administration statistique indiscrète avait motivé la décision de troquer le questionnaire long et obligatoire pour une enquête volontaire. Mais les quelques sondages produits sur le sujet montrent plutôt que les Canadiens ne partagent pas majoritairement le point de vue gouvernemental, même s'il est vrai que ce public est géographiquement divisé sur la question.

Ultimement, essayons de voir encore un peu plus loin. Le débat, en fait, touche à un point important : la conception que l'on se fait de la réponse à une question et donc la théorie de l'opinion publique que l'on met de l'avant. On se rappelle le texte canonique de Pierre Bourdieu sur l'opinion publique publié en 1973 dans *Les temps modernes*. L'opinion publique n'existe pas, disait-il, pas en tout cas au sens où on l'entend généralement, pas au sens où les maisons de sondage, les analystes, les politiciens l'utilisent. En mettant sur le même pied des opinions pro-

duites selon des principes différents, d'intensités différentes, et en sommant les gens de répondre à des questions qu'ils ne se posent peut-être pas, on crée un *artefact*.

Depuis plusieurs décennies, un travail important a été réalisé afin de stabiliser méthodologiquement un concept « problématique » (prise en compte des refus de répondre, des « je ne sais pas », par exemple) et, surtout, de lui donner une légitimité politique, à défaut d'une légitimité sociologique. Les critiques conservatrices, qui s'en prennent à l'obligation de répondre, réactivent, dans un contexte politique certes bien différent, les critiques bourdieusiennes. Dans bien des cas, disent les conservateurs, les réponses n'auraient tout simplement pas de valeur, parce que le répondant n'a pas d'avis, ne veut pas répondre et donc répond n'importe quoi, répond mollement, etc. Perdant sa légitimité politique, taradé par les groupes d'intérêt, le concept d'opinion publique s'évanouirait ainsi. L'opinion publique n'existerait plus.

À l'événement de cet été et de leurs effets sur divers plans, on peut s'interroger sur la tension permanente qui existait à Statistique Canada entre l'accomplissement de sa fonction politique et la réalisation de sa fonction scientifique. Comme le disait mon collègue et ami Jean-Guy Prévost dans un court texte percutant le 2 août dernier, il se pourrait bien qu'avec la décision du 26 juin l'équilibre que l'organisme avait réussi à maintenir soit rompu. On ne connaît pas au moment où j'écris ces lignes la fin de l'histoire. Il reste qu'il est tout de même réconfortant de voir l'étendue du soutien à la mission scientifique (ou plus généralement à la mission d'information à l'endroit de tous les publics) du bureau canadien. Cela permet d'espérer que le crédit que Statistique Canada a su se constituer au fil des décennies ne sera pas dilapidé.

Jean-Pierre Beaud est professeur au Département de science politique de l'UQÀM.