

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

POLITIQUE ET RECENSEMENT : ÉVOLUTIONS ET TRANSFORMATIONS
MÉTHODOLOGIQUES D'UN INSTRUMENT DE GOUVERNEMENT

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
QUENTIN WALLUT

MAI 2023

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

En plus de huit années de thèse, j'ai accumulé beaucoup de dettes de reconnaissance et nombreux sont celles et ceux qui m'ont aidé d'un mot d'encouragement ou d'un geste de soutien dans les moments où le temps ne semblait plus avancer. Je ne peux tous les nommer, mais qu'ils sachent que je leur dois beaucoup.

Mes remerciements les plus chaleureux s'adressent en premier lieu à mon directeur de thèse, Jean-Guy Prévost, qui est le premier à m'avoir encouragé à venir au Canada il y a déjà près de dix ans. Pendant les longues années d'un travail parfois un peu chaotique, il m'a guidé hors de mes propres ornières avec patience et compréhension. J'ai toujours trouvé chez lui une écoute attentive et amicale. Sans lui, ce projet n'aurait jamais pu aboutir.

Mes parents et mes sœurs qui ont supporté sans ambages le retour aux études d'un fils sans doute un peu trop livresque. Je voudrais leur dédier cette thèse car sans leur soutien et sans le goût de la curiosité intellectuelle dans laquelle nous avons été élevés, je ne serais pas là aujourd'hui.

Notre petit groupe de doctorantes et doctorants (docteur.e.s pour la plupart à présent!) qui ont fait le même voyage, mais qui ont voulu finir trop vite sans autant profiter du paysage que moi!

Mes amis et mes amies sur deux ou trois continents qui ont su faire merveilleusement semblant de trouver intéressantes mes divagations en sociologie de la quantification. J'ai toujours trouvé chez eux plus d'empathie et d'affection que je n'aurais cru possible.

L'équipe de la librairie La maison des feuilles, Guilaine, Geneviève et Daniel, s'attire toute mon affection pour m'avoir permis de sortir la tête de l'université et de la thèse, et me donnant ce faisant la force de la finir. Je leur dois plus que je peux le dire.

Enfin, à mon amie, à mon amour, à mon épouse, je ne peux que dire merci. Merci de m'avoir suivi jusqu'au Canada, et d'avoir supporté mes progrès d'escargot avec plus de patience et de confiance que je n'étais en droit d'espérer.

RESUME

Le recensement est l'une des plus anciennes formes d'enquête gouvernementale, et encore aujourd'hui il offre une foule d'informations sur les aspects démographiques, géographiques, matériels et professionnels de la société qui sont difficiles, voire impossibles à obtenir autrement. C'est l'une des entreprises les plus ambitieuses que peut mener un État, au cours de laquelle il projette son pouvoir et son influence dans chaque foyer. Le recensement est un instrument à la frontière entre les trois dimensions constituantes du politique, le triptyque *Polity — Policy — Politics*. Cette enquête est utilisée pour organiser les fondations de la vie politique (recherche d'une représentation équitable de la population, l'allocation optimale des investissements publics, etc.). En outre, elle a un impact bien documenté sur les questions politiques et identitaires. À ce titre, le recensement est investi par une grande diversité de groupes et d'acteurs qui souhaitent profiter de son influence symbolique.

On observe une tendance vers de nouveaux modèles de recensement, plus éloignés de la définition classique de cette enquête. De plus en plus de recensements nationaux mettent en œuvre de nouvelles techniques de recensement au profit d'approches radicalement différentes et variées. Un changement aussi brutal dans l'histoire des recensements pourrait, selon certains, faire émerger une ère « post-censitaire » par une transformation radicale de sa définition. Dans de nombreux pays, ces réformes très techniques n'ont pas suscité de forte controverse ni même une attention significative de la part du public. À l'inverse, aux États-Unis, le recensement suscite régulièrement de fortes tensions politiques, et toute réforme notable est accueillie par une forte opposition politique. Au Canada, la crise du recensement de 2010 concernait une modification inattendue et controversée de la méthodologie décidée par le gouvernement conservateur. Nous voulons montrer que la modification des procédures de recensement touche surtout à notre compréhension de son rôle politique, en montrant d'abord que ces transformations techniques et méthodologiques touchent des équilibres nationaux spécifiques. Le recensement n'est pas en voie de disparition, et il conserve une large part de sa puissance symbolique et politique.

Mots clés : sociologie politique, histoire des statistiques, histoire du recensement, politiques publiques, méthodologies du recensement.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Les dimensions du politique	44
Tableau 2 Les dimensions politiques du recensement	45
Tableau 3 Dimensions de l'indépendance statistique	53
Tableau 4 Les cadres de l'organisation internationale des statistiques	71
Tableau 5 Caractéristiques essentielles du recensement de la population proposées par la Division Statistique des Nations Unies 1958-2017	76
Tableau 6 Typologie des recensements depuis la fin des années 1990	79
Tableau 7 Pratiques de recensement dans le monde (cycle de 2010).....	91
Tableau 8 Pratiques de recensement dans le monde (cycle de 2020)	92
Tableau 9 Pratiques de recensement dans les pays de l'OCDE (cycle de 2010).....	96
Tableau 10 Développement des recensements par registre dans les pays nordiques.....	99
Tableau 11 Les responsabilités du Census Bureau	138
Tableau 12 Directeurs ou directrices du Bureau 1979-2012.	143
Tableau 13 Production législative sur le recensement 1979-2012.....	147
Tableau 14 Projets de loi sur le recensement déposés au Congrès (1977-2017).....	148

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	iii
Résumé	iv
Liste des tableaux	v
Introduction.....	1
Définir le recensement, ses évolutions, et ses transformations	6
Objectifs de la thèse.....	12
Structure de la thèse.....	14
Méthodologie et sources	18
Chapitre 1 Les dimensions politiques du recensement	
.....	21
1.1 Le recensement comme technologie politique et institution sociale	21
1.2 Le recensement dans le cadre de la sociologie politique de la quantification	28
1.2.1 Une question de quantification et d’objectivité	28
1.2.2 Réalités et statistiques : une approche constructiviste des phénomènes de	
quantification.....	32
1.2.3 Développer la mesure de la population comme instrument de gouvernement .	36
1.3 Les dimensions politiques du recensement	41
1.3.1 Le triptyque <i>polity, policy, politics</i>	41
1.3.2 Les ambiguïtés de la dépolitisation des statistiques	51
1.4 Conclusion.....	55

Chapitre 2	Contextes et transformations des recensements	56
2.1	Rôle ancien et renforcé des organisations internationales.....	58
2.1.1	Émergence du recensement classique	58
2.1.2	Du Congrès à la SDN : les prémisses de l'organisation internationale des statistiques et des recensements.....	61
2.1.3	La SDN, l'ONU, et l'émergence d'un nouveau régime international des statistiques	66
2.2	Uniformisation de fond et de forme : généralisation des pratiques et des contenus.	73
2.2.1	Recommandations UNSTAT et UNPFA.....	73
2.2.2	Recommandations en Europe-Eurostat	79
2.3	Changements dans les recensements, changement du recensement	85
2.3.1	Les nouvelles formes de recensement : typologies et tendances	85
2.3.2	Le recensement dans le monde contemporain	88
2.3.3	Une vision panoramique	89
2.3.4	L'OCDE et l'UE : laboratoires des recensements contemporains	94
2.4	Les principaux enjeux et tendances des recensements contemporains	107
2.4.1	Développement des recensements basés sur des registres.....	109
2.4.2	Généralisation de l'utilisation stratégique des TIC modernes	112
2.4.3	Les tensions politiques.....	113
2.5	Conclusion	115
Chapitre 3	Le recensement américain de la révolution à son impossible réforme	117
3.1	Le recensement américain comme révolution politique	119
3.1.1	Le recensement au cœur d'un nouveau paradigme politique	119
3.1.1.1	Révolution et recensement.....	120
3.1.1.2	Un instrument politique avant d'être administratif	124

3.1.2	La crise de l' <i>apportionment</i> des années 1920 : une première crise du recensement contemporain.....	127
3.1.2.1	Une crise multidimensionnelle.....	127
3.1.2.2	La crise de l' <i>apportionment</i> 1921-1929	130
3.1.2.3	Une nouvelle image de la nation américaine	133
3.2	L'organisation du recensement américain contemporain et la crise permanente depuis 1980	136
3.2.1	Le Bureau.....	137
3.2.2	L'exécutif et la présidence	139
3.2.3	Le législatif : le Congrès.....	145
3.2.4	Le rôle politique du Bureau	149
3.3	Problème technique et question politique : le sous-dénombrement dans le recensement américain.....	152
3.3.1	Sous-dénombrement : émergence politique d'un problème technique	153
3.3.1.1	Identification et premières mesures du sous-dénombrement.....	153
3.3.1.2	L'émergence politique du sous-dénombrement 1960-1980	157
3.3.1.3	Le recensement, le sous-dénombrement et l'ajustement dans l'arène politique 1980-2000	159
3.3.2	Le sous-dénombrement comme triple question politique : <i>Politics, policies</i> et <i>polity</i>	166
3.3.2.1	<i>Policy</i> : recensement et redistribution	167
3.3.2.2	<i>Politics</i> : recensement et transformations de l'arène politique américaine (1960-1970).....	169
3.3.2.3	<i>Polity</i> : Enjeux de représentations modernes	170
3.4	Innovation et transformation en temps de conflits.....	177
3.4.1	Le recensement et le Bureau face aux enjeux de la modernisation.....	177
3.4.1.1	Les recensements de 1960 et 1970 : recensement postal et autodénombrement	177
3.4.1.2	Enjeux de l'informatisation	179

3.4.2	Une « révolution » du recensement : la mise en place de l'ACS	182
3.4.2.1	Du questionnaire long à l'ACS	183
3.4.2.2	Procédure et contenu	184
3.4.2.3	Un glissement de l'arène politique vers les politiques publiques	187
3.5	Conclusion : 1920-1980-2020	190
3.5.1	Le recensement américain comme phénomène culturel.....	190
3.5.2	Un nouveau front pour le recensement contemporain ?.....	192
Chapitre 4	Tensions politiques et équilibres successifs du recensement canadien	196
4.1	Une histoire politique du recensement canadien de 1840 à 1971	197
4.1.1	Développement constitutionnel et dénombrement de la population de l'Acte d'Union à la Confédération (1840-1871).....	197
4.1.2	Le recensement canadien dans les textes constitutionnels canadiens	204
4.1.3	1871-1971 : un siècle de recensements canadiens	211
4.2	Les évolutions et tensions autour du recensement 1971-2001	225
4.2.1	La loi statistique de 1971	227
4.2.2	Une crise avortée : le projet d'annulation du recensement de 1986.....	230
4.3	Les années 2000-2016 : période d'instabilité	243
4.3.1	Grandes orientations du recensement depuis les années 1990 : Count me Canadian et le recensement dans un pays multiculturel	243
4.3.2	La crise de 2010 : une tentative de réforme difficile à cerner	248
4.4	Conclusion	264
Conclusion	268
Politique de l'indépendance et indépendance du politique		268
Une nouvelle définition du recensement		271

Avenir du recensement et recensements de l'avenir	275
Bibliographie.....	280

INTRODUCTION

Il existe un consensus sur le fait que les recensements de la population connaissent depuis une quarantaine d'années une évolution notable, qu'ils changent parfois en profondeur au point de devenir méconnaissables. Si ce point n'est pas en débat, et de fait un tel constat est relativement aisé, il doit cependant s'accompagner d'un certain nombre de qualificatifs. Le recensement change, mais il ne change pas partout de la même manière ni selon le même calendrier. À cela s'ajoute la question des projections dans l'avenir proche ou lointain : le recensement, en tant que modèle d'enquête démographique, est-il en train de disparaître ? Pour certains, la cause est entendue : le recensement est en passe d'être remplacé par des formes d'enquête complètement différentes, mieux adaptées aux contraintes du monde contemporain et s'appuyant sur les dernières avancées en matière de technologie. Pour d'autres, cette évolution est beaucoup moins aboutie et moins répandue qu'il n'y paraît : le recensement classique, certes aménagé pour répondre aux besoins contemporains, a encore de beaux jours devant lui. Ce débat est essentiel, mais tend à laisser de côté certaines des dimensions constitutives du recensement en tant qu'instrument statistique et politique, ainsi que comme objet historique. Les changements du recensement doivent être appréhendés sur le plan des développements techniques que connaît la statistique, mais aussi sur celui des évolutions institutionnelles des bureaux de statistiques nationaux, et plus largement sur celui des capacités et missions de l'État par rapport à la société.

La place des statistiques publiques ou officielles dans le fonctionnement des sociétés politiques contemporaines est bien connue, tout comme la nature particulière de leur autorité, et de leur légitimité scientifique¹. Tous ces éléments se retrouvent dans l'idée simple que le recensement est un instrument d'action politique à plusieurs niveaux : il concerne bien sûr la planification des politiques publiques, mais contribue aussi fortement au design et à l'entretien de la vie politique démocratique en associant la cartographie du poids démographique à la répartition du pouvoir politique. Enfin, le recensement est attaché à des

¹ Il est intéressant d'observer que les statisticiens et chercheurs français résistent à l'introduction de la traduction littérale des « *official statistics* » anglo-saxonnes et lui préfèrent « statistique publique » à « statistique officielle » afin de poser un peu de distance avec l'autorité politique, les deux expressions ne véhiculant pas la même image en français selon eux (Desrosières, 2014).

questions politiques plus symboliques, mais riches de significations administratives, en étant un des instruments de définition des frontières du groupe dominant et de sa ventilation en sous-groupes, plus ou moins investis d'identités propres. Le recensement, produisant une information stratégique, est par excellence la statistique de gouvernement, mais il est en même temps essentiel au fonctionnement de la démocratie à grande échelle et au maintien de ses institutions. Il est également mobilisé par un ensemble d'acteurs économiques privés, ainsi que par des groupes d'intérêt issus de la société civile auxquels il fournit des données essentielles à leurs revendications. Pour toutes ces raisons, l'éventuelle « disparition » du recensement au profit d'un ensemble intégré de registres, aussi bien que les profondes transformations qu'il a subies sans pour autant qu'on cesse de le désigner comme tel, ne sont pas seulement des enjeux techniques ou budgétaires propres aux Bureaux de statistiques nationaux (BSN) : il représente également une question politique au sens le plus large, touchant à la texture même de l'organisation contemporaine du politique, particulièrement en démocratie². Si, comme nous allons le voir, cette tendance est mondiale, elle ne soulève pas partout les mêmes enjeux ni les mêmes difficultés. Certains pays ont considérablement transformé le recensement sans rencontrer de difficultés autres que techniques, même si ces dernières pouvaient être considérables, tandis que dans d'autres, des réformes plus modestes ont pu rencontrer des oppositions passionnées, mobilisant toute l'arène politique. Il est tentant d'y voir le reflet de contextes spécifiques dans lesquels évoluent les régimes statistiques nationaux, ainsi que la conscience parfois aiguë de l'impact politique d'une enquête comme le recensement.

En dépit de son importance, le recensement semble quelque peu détaché des questions de la vie politique quotidienne. Dans les pays développés, il est relativement rare qu'il devienne un enjeu politique polarisant au point de faire la une des journaux. Il est d'autant plus remarquable de voir un journal comme *Le Devoir* au Québec, ou même *Le Monde* en France, organes de presse généralistes, publier à plusieurs reprises des articles sur le recensement d'un autre pays : les États-Unis. Dans le cycle particulièrement rapide des actualités politiques américaines depuis l'élection de Donald Trump à la présidence du pays en 2016, la préparation et le déroulement du recensement de 2020 ont occupé en effet une place remarquable. À une moindre échelle, en 2010 la « crise du recensement canadien » s'est attiré

² On emploie ici le terme BSN de manière générique pour décrire la principale agence de production et de diffusion de statistiques officielles ou publiques, et d'abord celle en charge du recensement, sans prendre nécessairement en compte son statut spécifique, ni même la forme propre du système statistique national, que ce dernier soit très centralisé (comme au Canada), ou bien au contraire fortement décentralisé (comme aux États-Unis ou au Royaume Uni).

une attention étonnante considérant la technicité de ses détails et de ses conséquences (Beaud, 2012, p. 203). Une décision controversée du gouvernement conservateur de Stephen Harper sur l'organisation du recensement de 2011 a provoqué une levée de boucliers au Canada et au sein de la communauté internationale des statisticiens (*datalibre.ca · CensusWatch*, 2010). Bien que cette opposition se révélât insuffisante pour contraindre le gouvernement à faire machine arrière pour le recensement de 2011, le changement de majorité en 2015 donna au nouveau gouvernement Trudeau la possibilité d'annuler ces changements à temps pour le recensement de 2016.

Les cas américain et canadien sont remarquables, car le recensement se trouve au cœur de l'actualité politique. De telles situations de tensions ne sont en réalité pas si rares. Cela ne concerne pas seulement les économies les plus puissantes de la planète. Ainsi en Grèce, le recensement de 2021 se heurte à la méfiance de la population, contraignant ELSTAT à renforcer son dispositif face à un *turnover* significatif (Giannarou, 2021 ; Rédaction, 2021). Par ailleurs, ce recensement devrait confirmer une baisse significative de la population grecque, de l'ordre d'un demi-million (NeosKosmos, 2021). On trouve ainsi, dans un certain nombre de pays, à propos du recensement de la population, des cas de polémiques ou de controverses qui débordent les seuls domaines administratif ou scientifique. Cela est particulièrement sensible lorsqu'on s'intéresse à des pays moins développés ou bien sortant de périodes de conflit.

Dans de nombreux pays africains, les recensements ne sont pas faciles à mettre en place, tant en raison du manque de légitimité dont l'État souffre parfois, que de la faiblesse de ses moyens matériels et des infrastructures, ainsi que des résistances de la population (Aluko, 1965 ; Jerven, 2013). Les républiques nées de l'ex-Yougoslavie sont un autre exemple souvent évoqué : dans ces pays, la mise en place des recensements est confrontée à de fortes tensions politiques et à une grande méfiance vis-à-vis des agents de l'État de la part de certaines populations, en raison des exactions dont elles ont pu être les victimes dans les années 1990 et 2000 (Hoh, 2016 ; Keil, 2015a). On peut aussi observer de telles crises, certes pas de la même intensité, dans des pays riches et développés, dotés de bureaux de statistiques professionnels et performants. En remontant au milieu du XX^e siècle, le cas du recensement belge a été l'occasion de tensions politiques très fortes, aboutissant à l'abandon du volet linguistique à partir du recensement de 1961 (Leton et Miroir, 1999 ; Levy, 1960). Dans les années 1970 et 1980, en Allemagne fédérale, un mouvement social décentralisé et de grande ampleur s'oppose au recensement au point de suspendre les recensements fédéraux après le

recensement de 1987 et jusqu'en 2011. Issue des mouvements politiques écologistes et d'extrême gauche, l'opposition au recensement dénonce la mise en place d'un régime de fichage de la population et de répressions policières, et traduit dans l'ensemble un manque total de confiance dans les objectifs de l'État fédéral, une « *state-phobia* » de la part d'une section importante de la population, notamment les générations nées après la guerre et les plus jeunes (Hannah, 2009, 2010, 2016). Plus récemment, c'est le recensement chilien de 2011 qui fut marqué par une polémique à plusieurs niveaux : entre le gouvernement et l'opposition, entre le gouvernement et l'Istituto Nacional de Estadísticas (INE), mais aussi au sein même du bureau de statistiques, entre le directeur et une partie de ses subordonnés. Enfin, deux panels indépendants, dont l'un constitué de statisticiens étrangers, furent successivement appelés à se prononcer sur la qualité des données du recensement de 2012, et sur la nécessité d'en organiser un nouveau. Le recensement de 2012 fut accusé d'avoir été l'objet de manipulations visant à dissimuler un fiasco organisationnel, alors que le gouvernement de Sebastián Piñera se trouvait en difficulté pendant la campagne présidentielle (Bonney, 2013 ; L. G., 2013). Le directeur de l'INE, rapidement contraint à la démission, s'est dit victime d'une cabale, liée notamment au climat particulier de politisation des activités de l'INE en raison des élections à venir (Sáez Rojas, 2013, 2013). Un changement significatif, mais tardif, de méthodologie, le passage d'un recensement *de facto* à un recensement *de jure*, moins d'un an avant la date fixée pour l'enquête est souvent cité comme la source des problèmes particuliers du recensement de 2012 (Bianchini *et al.*, 2012, p. 16). Les raisons de ce changement, au-delà de la volonté de tendre vers une norme internationale, ce qui peut être discuté, ne sont pas très claires (CNN, 2015).

Par ailleurs, le caractère fondateur des recensements du XIX^e siècle dans le développement des États-nations n'est pas seulement un artéfact historique. Si l'on convient que la forme politique dominante aujourd'hui demeure l'État-nation, il est nécessaire de rappeler que les frontières de ce double concept sont en constante évolution et redéfinition. Au-delà d'enjeux politiques immédiats, cette dimension des recensements conserve sa pertinence aujourd'hui. Les aspects techniques de la qualité du recensement peuvent affecter sa charge symbolique en fonction d'un contexte politique et historique propre à chaque État. Ainsi, le recensement de 1996 en Afrique du Sud, le premier à être tenu après la fin de l'apartheid, devait représenter une rupture à plusieurs niveaux, tant dans les résultats que dans la méthodologie. Le préambule du rapport de synthèse du recensement le mentionne explicitement : « In October 1996, South Africans were counted for the first time as citizens of a democracy » (Statistics

South Africa, 1998a, p. 1). Le recensement doit ensuite jongler habilement entre le souci de mettre de l'avant l'entrée dans une nouvelle ère et l'importance de maintenir un certain nombre de séries longues; les rédacteurs du rapport ont notamment le souci de justifier le maintien de catégories ethniques, dites « groupes de population », dans le recensement. La question était en effet lourde de sens, car elle touchait à l'une des lois clefs de l'apartheid, le *Population Registration Act* de 1950. Cette loi organisa une vaste opération d'enregistrement et de classification raciale de la population, sous la supervision du bureau de statistiques d'Afrique du Sud, et ses effets ont été profonds³ (Posel, 2001, p. 50-74). Par ailleurs, il n'est pas anodin que le recensement de 1996 adopte pour la première fois un modèle de contrôle moderne du sous-dénombrement, fondé sur une enquête post-censitaire (*post enumeration survey*, ou PES), recommandé par les organisations internationales⁴. Les difficultés rencontrées et le fort sous-dénombrement des opérations initiales (environ 3 millions de personnes ont été ajoutées aux chiffres officiels après correction) ont sérieusement embarrassé le nouveau gouvernement de l'ANC, que ces nouvelles données semblaient avantager (Whitby, 2020, p. 217-218).

L'Afrique du Sud est un exemple remarquable du tissu historique, politique et symbolique dans lequel s'inscrivent les recensements contemporains. La refondation de la communauté nationale avec la fin de l'apartheid posait des questions redoutables aux statisticiens des années 1990 et le symbole du recensement de 1996 est puissant. Il est cependant loin d'avoir mis un terme aux multiples controverses entourant la définition de la nation sud-africaine, ni l'importance de telles statistiques démographiques pour les politiques publiques et pour la vie politique électorale. Le recensement demeure une entreprise lourde de sens politique et historique au sens large. Ainsi, en 2012, dans un discours célébrant les résultats du recensement de 2011, le président Zuma a à peine mentionné le fait qu'il s'agissait aussi du centenaire du recensement sud-africain, considérant en substance comme non légitimes les recensements avant la fin du régime d'apartheid. La même année, deux autres anciennes colonies britanniques, l'Inde et l'Australie, organisaient un ensemble de commémorations

³ La gestion de ce registre a par la suite été confiée à un autre département.

⁴ Le caractère remarquable de ce changement méthodologique, déjà significatif en lui-même, est renforcé par la tournure sibylline de certaines phrases le justifiant : « In a departure from past practice, Stats SA has not used a demographic model to adjust the census count. Instead, the numbers and percentages presented are based on empirical evidence. » Et, plus loin, « The conducting of a PES was a strategy adopted by Stats SA to enable it to move away from long-range demographic modelling and its *sensitive assumptions* as a basis for adjusting the census » (Statistics South Africa, 1998b). Les documents méthodologiques insistent sur la nouveauté du processus dans le contexte sud-africain. Si le site du recensement de 1996 inclut un rapport sur la qualité du recensement de 1996 publié par un universitaire, SSA prend le soin de préciser que même s'il a commandité ce rapport, ce dernier ne représente que les vues de son auteur et non les positions officielles du bureau.

célébrant un même centenaire (Christopher, 2014, p. 169). Le recensement de 2011 a également été le premier recensement en Afrique du Sud à intégrer dans son processus de préparation un système de géo-référencement appuyé sur de l'imagerie satellitaire pour identifier et intégrer à la cartographie du recensement des secteurs dépourvus de système d'adresse formelle, notamment dans les parties du pays autrefois dotées de régimes administratifs spéciaux (les bantoustans), un autre héritage du régime précédent.

À la fois fortement ancré dans l'histoire de chaque pays, et un instrument de gouvernement important, le recensement de la population est donc une enquête particulière. Elle est une des meilleures illustrations du caractère hybride des statistiques, à la fois scientifiques et politiques. Les recensements sont aussi des enquêtes anciennes, menées régulièrement depuis le XIX^e siècle dans nombre de pays occidentaux, et les longues séries qu'elles permettent de construire sont d'une grande valeur pour les scientifiques. Il en résulte cependant que tout changement dans le processus est susceptible d'affecter la continuité de ces séries, et en faisant, en principe, une décision longuement réfléchie, testée et contrôlée en amont.

Définir le recensement, ses évolutions, et ses transformations

Ce travail entend étudier les transformations du recensement dans l'histoire récente, et pour cela, il est nécessaire d'accorder à la question de la définition même du recensement une attention particulière. Ce travail de définition implique une clarification de vocabulaire, à la fois d'ordre général et dans le cadre plus précis du présent travail. Il importe en effet d'établir un certain nombre de distinctions au sein de ce que l'on pourrait appeler le champ lexical censitaire. Dénombrement, énumération, *headcount*, recensement, et recensement traditionnel, classique, moderne, *census*, etc. Tous ces mots se retrouvent souvent dans la littérature académique, et au-delà, au risque de perdre en spécificité. Certaines de ces distinctions sont relativement bénignes, tandis que d'autres représentent des enjeux significatifs dans les débats contemporains.

En premier lieu, nous nous intéressons au recensement général de la population, et c'est ce à quoi nous ferons référence lorsque nous utilisons sans qualificatif le terme de « recensement ». Nous ne nous pencherons donc pas sur les problématiques propres à d'autres types de recensements qui ont parfois été historiquement associés ou combinés au premier : on pense en particulier aux recensements d'activités économiques tels que les recensements agricoles et industriels, qui ont souvent été remplacés depuis par des enquêtes par sondage. Les

recensements des logements (*Housing Census*) représentent un cas plus délicat, car ils sont aujourd'hui presque indissociables du recensement de la population, et font partie des aspects les plus importants des questionnaires. Par certains aspects, et combinés à des registres lorsqu'ils existent, ils représentent aussi une des opérations préliminaires au recensement, lors des opérations de cartographie et d'identification des unités d'habitation. Nous en parlerons donc dans la mesure où ces opérations ne sont pas menées indépendamment de celles du recensement de la population.

Par opposition à des formes plus récentes, on parle souvent de recensement « traditionnel ». Le qualificatif « traditionnel » peut provenir de ses filiations perçues avec le recensement organisé par Adolphe Quételet au milieu du XIX^e siècle en Belgique, qui fut un moment charnière dans le développement méthodologique et technique du recensement (Thorvaldsen, 2017). Cependant, ce terme introduit un certain nombre de significations et de jugements de valeur, au premier desquelles une impression d'archaïsme et de conservatisme, voire de résistance active au changement dans cette forme de recensement et dans les organisations qui en ont la charge. Comme on l'a évoqué, les statisticiens qui ont la charge des recensements tendent effectivement à être prudents dans les modifications qu'ils apportent à leur méthodologie. Mais le recensement demeure la plupart du temps, du fait même de son ampleur, un instrument très moderne, en constante évolution, reposant sur un personnel hautement qualifié et une infrastructure d'information actualisée. Nous lui préférons donc la formule de recensement classique, qui n'est pas dépourvue de toute ambiguïté mais qui nous semble plus neutre. L'important est de souligner sa position largement hégémonique jusqu'à récemment et sa filiation avec le modèle qui émerge dans les années 1850 en Europe.

La définition que nous cherchons à établir est avant tout un outil analytique, c'est-à-dire qu'elle ne prétend pas représenter une catégorie opérationnelle et concrète pour un Bureau de statistique national (BSN). Une telle définition n'est pas non plus construite *a minima*, ou selon le plus petit dénominateur commun. Ainsi, le fait que cette définition ne décrive pas parfaitement certains recensements nationaux est connu et accepté, ne serait-ce que parce que ces divergences représentent en elles-mêmes un objet d'intérêt. Nous suivons en cela une démarche théoriquement similaire à celle de la Division statistique de l'ONU dans ses multiples documents de recommandations : les principes ainsi avancés se veulent inclusifs et généraux, en mesure de mettre en relief les traits les plus caractéristiques de cette enquête sans exclure trop de cas.

Enfin, il faut prendre en compte que ce travail veut mettre en avant le caractère éminemment dynamique de cet instrument d'État qu'est le recensement. Il est difficile d'imaginer un État ou un gouvernement qui se désintéresserait entièrement de sa population, au point de ne même pas chercher à connaître sa taille et un certain nombre de données démographiques élémentaires. En ce sens, toute définition trop rigide risque de perdre de vue une notion pour nous essentielle : même si la forme de cette enquête peut changer profondément, la logique qui sous-tend le recensement demeure essentiellement la même. Notre approche se concentre donc sur des évolutions relativement récentes des recensements de la population, mais le poids historique de cette enquête est omniprésent. Dans l'introduction d'un ouvrage récent, Thorvaldsen établit un ensemble de critères dans sa recherche du premier recensement « moderne » (Thorvaldsen, 2017, p. 8-30). Cette recherche est éclairante à plus d'un titre, mais elle nous semble aussi quelque peu réductrice. Déterminer quel recensement peut être légitimement qualifié de « premier recensement moderne » nous paraît sensiblement moins éclairant que la manière dont les éléments de définition de sa modernité ont émergé et se sont ensuite diffusés à d'autres pays. C'est une démarche similaire que nous entendons adopter pour identifier les transformations que connaît cette enquête aujourd'hui.

Le recensement est entré depuis les années 1980 dans une phase de transformations importantes. Ce constat n'est ni nouveau ni révolutionnaire. Les statistiques en général connaissent elles aussi des transformations dans leurs techniques et leurs pratiques, processus entamé depuis la fin des années 1970 (Desrosières, 2011, p. 120-122). Un nombre significatif de rapports universitaires, d'administrations et d'organisations internationales ont constaté une tendance à la réforme du recensement dans le monde depuis au moins les années 1980 (Baffour *et al.*, 2013 ; Begeot et Eggerickx, 1993 ; Festy et Bouteillec, 2016 ; Kukutai *et al.*, 2015 ; Prévost et Lachapelle, 2012 ; Valente, 2010). Si certains annoncent le « crépuscule du recensement » (Coleman, (2013), d'autres étudient et contestent la généralisation de cette affirmation à l'échelle mondiale, par exemple Kukutai, Thompson et McMillan (2015), en s'appuyant notamment sur des travaux synthétiques coordonnés par la Division Statistique de l'ONU. Ces derniers montrent que seuls les pays les plus riches, quel que soit leur continent, semblent effectivement affectés par cette évolution (UNSD, 2013, p. 5).

Cette évolution s'effectue par rapport à une norme, établie autour de la définition d'un recensement dit « classique », ou « traditionnel ». Une définition large des objectifs du recensement est formulée dans les *Principles and recommendations for population and*

housing censuses, publiés par la Division Statistique de l'ONU (UNSTAT ou UNSD) en 2008 :

The objective of the census is to collect, process and disseminate such small area detailed statistics on population, its composition, characteristics, spatial distribution and organization (families and households). [...]

a) A census has a role in public administration. The results of a census are used as a critical reference to ensure equity in distribution of wealth, government services and representation. It provides the facts to develop a public consensus of a nation's priorities.

b) A census is also the benchmarking system of a national statistical system. It is the sampling frame upon which other national surveys are based.

c) It generates statistics for small geographic areas, which are the building blocks of data which can be aggregated into any number of other geographies.

d) Census data are used as benchmarks for research and analysis. (UNSD, 2008, p. 5-6)

Cette définition est intéressante parce qu'elle n'associe pas le recensement à une méthodologie préétablie⁵, mais insiste sur certaines des missions essentielles du recensement : un service public (c'est-à-dire non réservé aux besoins spécifiques du gouvernement et de lui seul), une référence aux enquêtes privées et la recherche scientifique et enfin, la production de données systématisées pour petites régions. Ce dernier point est l'une des caractéristiques techniques les plus spécifiques du recensement.

Ces généralités affectent à la fois les recensements classiques et leurs alternatives. Si chaque recensement national est adapté aux conditions de son pays d'origine (et à ses préoccupations politico-statistiques spécifiques), il reste possible de proposer une définition inclusive et générale de ce que l'on appelle communément le recensement classique : "The essential features of this approach are individual enumeration, universality within a defined territory, simultaneity and defined periodicity" (UNSD, 2004). Prévost et Lachapelle ajoutent à cette définition l'idée que le dénombrement repose sur un « questionnaire standardisé » distribué à tous les ménages (Prévost et Lachapelle, 2012, p. 185). Thorvaldsen l'affine encore en ajoutant : « a national legal authority should be behind the census, so that it could make filling the questionnaire mandatory for everyone » (Thorvaldsen, 2017, p. 2). Goyer et Domschke suggèrent également une autre dimension nécessaire : la publication des résultats, et donc une politique de dissémination publique des données (Goyer et Domschke, 1983). Le temps est

⁵ Comme on le verra, c'est là un aspect courant des documents produits par les organisations internationales sur cette question.

bien loin en effet où le recensement était considéré comme une donnée sensible, et la transparence des résultats, mais aussi de tout le processus de production lui-même, sont devenus des éléments essentiels de la définition du recensement telle qu'elle est avancée par Ventresca et Thorvaldsen (Thorvaldsen, 2017, p. 3 ; Ventresca, 1995, p. 40-41). On pourra ajouter cependant qu'il existe un nombre significatif d'exemples prouvant que la diffusion des données du recensement demeure un enjeu politique majeur, comme en Belgique, où le volet linguistique du recensement de 1947 ne fut publié qu'en 1954 (Leton et Miroir, 1999, p. 75-82). Certains aspects de cette définition classique sont indubitablement applicables à d'autres modèles, plus particulièrement peut-être le critère d'un mandat des autorités légales et la publication obligatoire (et opportune) des résultats du recensement.

Cette définition a longtemps été jugée suffisante, mais, comme le titrait *The Economist* en 2011 : « Old style censuses are cumbersome and costly. Reform is coming » (The Economist, 2011a, p. 71). Dans les milieux professionnels concernés par le recensement, on parle beaucoup en effet d'évolution, de transformation, de réforme ou de rénovation du recensement. Il faut cependant tenter de distinguer changement et réforme. Un tel exercice de sémantique peut sembler futile : il est difficile et risqué de prétendre définir de manière générale et définitive une transformation ou une réforme du recensement, étant donné que le recensement change constamment de contenu et de forme. Ces évolutions sont naturelles et nécessaires au maintien de la pertinence et de l'utilité même du recensement pour l'État et la société. Nous essayons de faire la différence entre un changement *dans* le recensement et un changement *du* recensement :

- *Les changements dans le recensement* n'affectent pas la structure principale de l'instrument, et il s'agit de loin des modifications les plus courantes. Elles consistent par exemple en l'ajout de nouveaux items aux questions existantes, en la reformulation ou l'introduction de nouvelles questions. C'est le type de changements qui intéresse la plupart des groupes d'intérêt travaillant avec et autour du Bureau de statistique national (BSN) chargé du recensement, essayant d'obtenir une certaine reconnaissance par les chiffres (Kertzer et Arel, 2002 ; Skerry, 2000). Il s'agit également de modifications méthodologiques allant de mineures à significatives dans la façon dont le questionnaire du recensement est administré. Certains de ces changements peuvent être assez substantiels et s'appuyer sur des appareils administratifs différents. Par exemple, dans de nombreux pays de l'OCDE, le questionnaire est maintenant auto-administré par la personne interrogée, puis récupéré ou renvoyé par la poste aux BSN.

Il s'agissait d'un changement considérable par rapport à l'organisation précédente, où un agent de recensement entrait dans le foyer pour poser ses questions (Taeuber et Hansen, 1966). Elle s'appuyait sur le fait qu'un nombre suffisant de personnes savaient lire et comprendre les questions (ce qui implique des politiques éducatives efficaces), mais aussi sur l'existence d'une solide infrastructure postale⁶.

- *Les changements du recensement* impliquent ici une réorganisation systématique du recensement, une nouvelle conception et de nouvelles stratégies de collecte de données. Cela implique aussi de repenser le plan de relations publiques développé autour des recensements classiques, et donc de changer les perceptions entourant cette enquête. Le recensement repose sur la bonne volonté de la population (voir, dans le contexte américain les travaux sur les stratégies d'engagement avec la population (Hillygus *et al.*, 2006 ; Rodríguez-Muñiz, 2017). On parle alors de changements tels que l'abandon complet du questionnaire et son remplacement par un système de registres, ou la fin d'une énumération exhaustive en faveur d'une enquête par sondage. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est que ce recensement réorganisé ne produit souvent pas les mêmes données ou ne porte pas sur les mêmes sujets que l'ancien système. Il s'agit donc plus que d'une évolution incrémentale, le nouveau recensement répond alors à des objectifs différents et prend la forme une organisation radicalement nouvelle. Au point qu'il est possible de se demander s'il s'agit encore d'un recensement.

Transformer le recensement ne signifie pas seulement réorganiser une enquête particulièrement massive et ancienne. Le recensement représente une forme particulière d'interaction entre l'État, la population vivant sur le territoire revendiqué par celui-ci et différents aspects de l'identité des membres de la communauté. À l'occasion d'un recensement, l'État va à la rencontre de ses administrés, dans le cadre d'une opération mobilisant des ressources humaines et matérielles immenses et affrontant des difficultés considérables. Rien dans cette opération ne peut être pris pour acquis, du territoire lui-même à la participation des habitants (Hillygus *et al.*, 2006 ; Whitby, 2020, Chapitre 1)⁷. Comme le rappellent les acteurs du recensement eux-mêmes, il s'agit d'une des plus importantes

⁶ On pourra observer que cette infrastructure n'est pas toujours en mesure de supporter la charge considérable d'un recensement, même dans des pays développés. Cela demande une planification et des préparatifs importants, ainsi que la construction de partenariats efficaces avec les services postaux. Choldin présente au long de son ouvrage certaines de ces opérations dans le cas américain (Choldin, 1994).

⁷ La question du recensement dans des territoires contestés entre plusieurs États n'est pas nouvelle. Whitby en rappelle l'importance dans son chapitre sur le dernier recensement palestinien dans les Territoires Occupés (Whitby, 2020).

opérations d'un gouvernement en temps de paix, qui voit se déployer des dizaines de milliers d'agents assermentés sur l'ensemble du territoire national (Bryant et Dunn, 1995 ; Mitroff *et al.*, 1983 ; UNSD, 2008, 2013). C'est une des rares occasions où l'État pénètre dans chaque foyer du pays. Il s'agit donc d'un « collective, simultaneous civic moment » (Lauriault, 2012, p. 303), mais aussi d'un investissement symbolique qui rassemble la communauté ainsi dénombrée : « It provides a sense of social cohesion, and a kind of non-religious communion. We enter the census apparatus as individual identities with a handful of characteristics; then later we receive from the census a group snapshot of ourselves at the ceremony date » (Kruskal, 1983).

Les justifications et les objectifs de ces changements dans le recensement ou du recensement en soi sont variés. L'adaptation du questionnaire ou des méthodes de contact avec la population est souvent une conséquence de pressions sociales et politiques. Un changement de recensement est souvent justifié par des préoccupations organisationnelles et des contraintes budgétaires, auxquelles s'ajoutent également des formes diverses de résistance de la population, qui peuvent aller de simples réticences et retards à des stratégies d'évitement, voire de refus violent. Il demeure que les conséquences et aspects politiques de ces transformations du recensement sont souvent négligés au profit d'analyses sur leur contenu méthodologique et technique. C'est cet apparent déficit d'analyse que ce travail souhaite tenter de corriger.

Objectifs de la thèse

En tant qu'objet historique, le recensement a été abondamment analysé par des travaux relativement classiques (Alterman, 1969 ; Dupâquier, 1985 ; Thorvaldsen, 2017), comme par des approches plus récentes et originales (Emigh *et al.*, 2016b ; Whitby, 2020). Beaucoup de travaux se consacrent à établir l'histoire de tout ou partie de cet instrument dans un contexte national (Anderson, 1990 ; Curtis, 2002b ; Labbé, 2003 ; Mespoulet, 2008 ; Schor, 2009). Si tous ne mettent pas l'accent sur les situations de conflit, l'analyse des rapports souvent délicats entre l'instrument et le commanditaire font partie de la plupart de ces travaux. Nous voulons ici, à travers un phénomène relativement récent à l'échelle de l'histoire de cette enquête, porter une lumière nouvelle sur les rapports entre statistiques et politique, entre la technique et le gouvernement. On ne veut pas tant mettre en relief les controverses et conflits politiques/statistiques qu'étudier un autre modèle d'interactions entre statistiques et politiques, lors des évolutions que connaît le recensement, dans son contenu comme dans sa forme elle-

même. Les changements du recensement sont des opérations très techniques, et c'est le plus souvent cet aspect de la question qui est abordée par la littérature (Begeot et Eggerickx, 1993 ; Redfern, 1986a, 2004 ; UNSD, 2004 ; Valente, 2010). Plus rares sont les analyses de sociologie politique sur ce changement et peu de travaux considèrent l'impact de ces réformes en profondeur sur certains des éléments de la définition politique et philosophique du recensement, que nous allons tenter de mettre en valeur.

L'objectif de ce travail est d'offrir un contexte et une analyse politiques aux analyses techniques sur les transformations du recensement qui dominent le champ d'études. Pour faciliter l'organisation de la thèse, elle s'appuie sur plusieurs hypothèses préliminaires que l'on peut résumer ainsi :

- Le recensement est un instrument politique à plusieurs niveaux (*polity, policy, politics*).
 - La sociologie de la quantification fournit les principaux concepts nécessaires à une analyse sociopolitique des statistiques.
 - La présence du politique dans le recensement est aussi inévitable qu'elle est ambiguë.
 - On peut penser le recensement comme une institution politique à part entière pour mieux rendre compte de ses spécificités.
- Le recensement connaît une phase de transformations majeures depuis environ trois décennies, dont l'impact est comparable à l'émergence du *recensement classique* au XIX^e siècle.
 - Les pratiques et théories du recensement connaissent une diffusion accélérée par des institutions internationales, au premier rang desquelles l'ONU, l'UNSD et l'UNFPA.
 - Ces transformations touchent majoritairement les pays les plus riches, mais sans aucune uniformité.
 - Ces transformations amènent à remettre en question certains éléments clés de la définition du recensement classique.

La question fondamentale qui oriente notre démarche est donc la suivante : De quels contextes politiques, au sens triple et sur lequel nous allons revenir de *polity, policy, politics*, se nourrissent les réformes du recensement ? Ces réformes affectent-elles la nature du recensement en tant qu'institution politique ? Cela implique de définir de manière

systematique ces changements et réformes, et de les approcher avec les outils de la sociopolitique de la quantification afin d'en offrir une analyse plus politique que technique et méthodologique. Le travail qui suit va donc d'abord travailler à dégager les différentes dimensions politiques du recensement, en tant que processus de quantification, ainsi que les formes variées de transformation du recensement en distinguant celles touchant à son contenu de celles impliquant le dispositif dans son ensemble.

Structure de la thèse

Pour répondre à ces questions, ce travail est organisé en deux grandes parties et quatre chapitres principaux. La première partie va établir les bornes théoriques et chronologiques de notre analyse, ainsi qu'un état des lieux des pratiques de recensement dans le monde. Ces deux chapitres vont ainsi mettre en relief à quel point le recensement est une enquête remarquable par son contenu politique et symbolique, et que ces dimensions conservent leur pertinence aujourd'hui, en dépit des changements significatifs qui lui sont apportés depuis quelques décennies.

Notre cadre chronologique général remonte aux années 1980, et court pour l'essentiel jusqu'à 2010. Cette date a été choisie pour plusieurs raisons. La première est que cette période est effectivement celle d'un renouvellement des méthodologies du recensement, et des premières expérimentations « grandeur nature » dans certains pays, comme aux Pays-Bas. C'est aussi à cette époque que la situation du recensement aux États-Unis connaît une inflexion significative vers une politisation accrue. Par ailleurs, c'est aussi à cette période qu'émerge la conception d'une indépendance formelle des BSN vis-à-vis des autorités politiques. Comme on le verra, cette convergence remarquable semble surtout fortuite, mais elle jette une lumière crue sur l'ambivalence des rapports entre statistiques et politiques. Une autre raison justifiant de remonter à cette époque est que cela nous donne un recul suffisant pour jauger les principales transformations : en considérant au moins quatre cycles de recensement complets, on obtient une image plus nette des tendances à l'œuvre. Dans certains cas, et notamment pour considérer certaines évolutions technologiques, on utilisera des recensements plus récents, entre 2010 et 2020. Le cycle de 2020 est largement terminé, mais pour nombre de pays; la pandémie a considérablement ralenti et compliqué les opérations de recensement, et pour cette raison l'exploitation de ces données est plus délicate et ne sera pas systématique.

Le chapitre 1 va nous servir à situer notre travail par rapport aux différentes approches théoriques intéressées par les instruments techniques de l'État et de son rapport à la population. Dans ce chapitre, nous entendons mobiliser en particulier l'outillage théorique de la sociologie politique de la quantification pour mettre en relief le triple ancrage politique du recensement. Le recensement se situe à un nœud de concepts sur les buts, fonctions et pratiques de l'État moderne, et sa longue existence est propice à une réflexion approfondie, appuyée en particulier par l'outillage conceptuel de l'institutionnalisme historique. L'un des points les plus intéressants pour nous est que cette école s'intéresse particulièrement aux conditions de stabilité et de changement politique (au sens large), tout en soulignant que par définition les institutions sont relativement stables, car elles engendrent des mécanismes qui tendent à leur auto-renforcement. Du fait de son ancienneté, de sa couverture exceptionnelle et du nombre d'acteurs politiques, économiques et sociaux qui l'utilisent, le recensement peut être assimilé à une institution. Pour les mêmes raisons, et pour des motifs techniques, en raison de la variété des parties prenantes et de l'ancrage institutionnel-constitutionnel dont il peut faire l'objet, le recensement tend à ne pas changer trop brutalement. Cela rend le contexte de ses transformations éventuelles particulièrement intéressant. Enfin, le recensement et l'État ont connu un processus de co-construction, le premier évoluant en fonction des ressources et des besoins du second, mais contribuant à façonner ses actions en retour. La notion de « capacité de l'État » (*state capacity*), souvent mobilisée dans les travaux comparatistes contemporains, illustre que ce processus de développement croisé est toujours d'actualité.

Dans le chapitre 2, nous présenterons le contexte général dans lequel les recensements du monde prennent place. On va en particulier s'intéresser aux rôles des organisations internationales dans la diffusion de nouvelles méthodologies de recensement, le plus souvent à travers une forme de *soft power*, relevant à la fois de l'influence sur la communauté épistémique et de programmes d'aide matérielle beaucoup plus concrets. Ces organisations vont ainsi favoriser le développement de nouveaux outils, tout en encourageant la mise en place de bonnes pratiques et de codes qui leur sont associés. À l'échelle de la planète, les pratiques de recensement depuis les années 1980 sont extrêmement variées, mais il est possible d'identifier un certain nombre de grandes tendances. Même si on ne pourra pas décrire toutes les variations observables, on s'appuiera sur un certain nombre d'exemples pour discuter de ces évolutions et de leur contexte. On prendra enfin un échantillon particulier de pays aux économies avancées, au sein de l'OCDE, pour mettre en relief les formes les plus

abouties de transformations du recensement et certaines des expérimentations en cours depuis plusieurs cycles de recensement. C'est en effet au sein de ces pays, dans lesquels les BSN sont à la fois reconnus et relativement bien dotés en termes de ressources, que les modèles de recensement les plus ambitieux sont développés. De plus, l'influence des statisticiens de ces pays est considérable au sein des organisations internationales et de la communauté épistémique au sens large, faisant de ce groupe de pays une sorte de laboratoire pour les technologies et méthodologies de recensement de l'avenir.

La seconde partie de la thèse va mettre en avant deux cas d'étude pour lesquels nous allons présenter une histoire politique des évolutions méthodologiques du recensement. Ces deux pays, les États-Unis et le Canada, partagent un certain nombre de caractéristiques clefs. Il s'agit de deux États riches, raisonnablement stables et démocratiques, organisés selon un modèle fédéral, et où l'anglais est la langue dominante. Ils ont connu des épisodes récents de politisation intense de leur recensement, notamment autour des questions méthodologiques. À l'inverse, ils diffèrent radicalement sur d'autres points : si la crise de 2010 au Canada a marqué un moment charnière, mais relativement délimité, aux États-Unis, le recensement est profondément politisé depuis les années 1980. On va voir cependant que les choses sont plus complexes qu'il n'y paraît. La crise de 2010 au Canada n'est pas sans précédent, tandis que le recensement américain a pu être profondément transformé en dépit de l'intensité des crises politiques qui l'ont affecté.

Le chapitre 3 porte donc sur le recensement aux États-Unis. Peu de pays occidentaux ont vu leur recensement aussi intensément mobilisé dans l'arène politique, et aucun autre ne connaît une récurrence de ces crises à un degré comparable. Pour comprendre les racines de cette situation, on est obligé de remonter aux sources constitutionnelles du recensement américain et sur certains moments clefs de son histoire institutionnelle et méthodologique. L'émergence du sous-dénombrement comme enjeu politique majeur à partir des années 1970 n'a pas eu lieu en même temps que son identification et ses premières estimations une trentaine d'années auparavant. Dans le cadre politique américain, les choix méthodologiques visant à le corriger proposés par le *Census Bureau* aux membres du Congrès ont rapidement été mobilisés par des acteurs politiques selon une ligne partisane. Les lignes de fracture apparues dans les années 1970 et 1980 sont largement inchangées plus de quarante années plus tard. Les grands enjeux du recensement américain sont indissociables des tensions propres à la démocratie américaine dans son ensemble, ce qui donne à cette enquête une charge symbolique et matérielle considérable. Pourtant, malgré les tensions majeures et récurrentes, et peut-être en

partie à cause d'elles, le recensement a évolué, et sa méthodologie générale s'est largement transformée. Depuis 2010, le recensement en lui-même est une enquête décennale assez courte et méthodologiquement classique, mais elle s'appuie sur un programme ambitieux, l'*American Community Survey*, qui consiste en un sondage de près de trois millions de foyers chaque année, visant à fournir des informations démographiques et sociales que le recensement ne peut plus fournir dans sa forme actuelle.

Le chapitre 4 va montrer en quoi la situation au Canada offre des points de comparaison intéressants. Le recensement canadien dans sa forme classique remonte aux années 1870. Au-delà de son utilité démographique, le recensement canadien a pour fonction essentielle de répartir le poids politique de chaque province au Parlement. Les procédures et leurs évolutions diffèrent, mais le principe est similaire à la chambre basse du Congrès américain. Il s'agit donc d'une infrastructure fondamentale pour le bon fonctionnement de la démocratie canadienne. De plus, le pays est marqué depuis le XVIII^e siècle par les tensions entre la population d'origine française et la population britannique arrivée après le traité de Paris. Les évolutions importantes des flux migratoires au XX^e siècle, et leur impact sur le poids de ces deux communautés historiques est aussi un enjeu récurrent du débat politique canadien. Le recensement est également une des principales sources servant aux calculs de la péréquation. Il est donc intéressant de constater qu'à la différence des États-Unis, le recensement canadien n'a que très rarement été l'objet ou la cible d'une mobilisation politique significative au sein de l'arène politique fédérale, et ses aspects méthodologiques moins encore. À cela s'ajoute l'excellente réputation technique et professionnelle de l'agence de statistiques canadienne, Statistique Canada, et sa capacité manifeste à tenir le jeu politique à distance de son travail. En réalité, le recensement canadien a été soumis à des pressions politiques parfois suffisamment importantes pour contraindre Statistique Canada à modifier ses procédures. On pense en premier lieu à la crise majeure du recensement de 2010, portant sur un changement significatif de méthodologie. Cette crise a suscité un nombre important de commentaires et d'analyses, soulignant la modification d'un équilibre entre la sphère politique et Statistique Canada. Elle a été suivie par ailleurs d'une loi visant officiellement à protéger l'agence des interférences politiques. Cette crise de 2010 n'est cependant pas la première, même si elle est sans doute la plus médiatisée de l'histoire du recensement canadien. Depuis les années 1980, on a relevé deux autres moments de tensions fortes entre les statisticiens canadiens et des acteurs politiques. La première est le projet d'annulation et de réorganisation du recensement de 1986 par le gouvernement Mulroney, projet qu'une coalition de soutiens est parvenue à

faire retirer. Le second est plus subtil : il s'agit des effets du mouvement « Count me Canadian » lancé à l'occasion du recensement de 1991, et qui représente une mobilisation médiatique et politique rare autour d'un aspect précis du recensement, en jouant sur les normes établies par Statistique Canada pour en déterminer le contenu précis.

Méthodologie et sources

Notre démarche s'appuiera essentiellement sur l'étude d'un corpus important de littérature primaire, dite « grise », et de littérature secondaire concernant les pratiques de recensement d'un ensemble d'États, membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Étant donné que notre projet est d'étudier la manière dont les aspects politiques de la définition ou des définitions du recensement peuvent évoluer, il importe dans un premier temps d'exploiter l'abondante littérature savante portant sur le recensement sans se limiter aux bornes chronologiques fixées par les cas concrets que nous voulons étudier. Une partie de cette littérature a été mise en avant dans le présent projet, mais elle peut être encore approfondie. Même si l'essentiel de notre corpus est produit au sein d'économies développées, on entend aussi exploiter la littérature produite dans une variété de pays pour rappeler les tensions provoquées par le recensement dans des pays confrontés à des manques de ressources et d'expertise.

Une part essentielle de notre corpus est produite par les organisations internationales. Il existe une importante littérature comparatiste produite notamment par les différents organismes, en premier lieu l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Union européenne (UE), mais elle est relativement peu développée au plan conceptuel et se limite couramment à des juxtapositions de cas synthétiques ou de pratiques spécifiques, qui se rattachent rarement aux effets politiques des transformations présentées et étudiées. Plusieurs documents envisagent leurs évolutions dans le temps, mais souvent de manière très sèche et rarement pourvue d'une analyse transversale approfondie. L'orientation technique est la plus courante. Les méthodes sont comparées, mais d'abord en termes d'efficacité ou d'efficience en fonction d'indicateurs quantitatifs classiques : coûts, effectifs, taux de réponse/non-réponse, couverture géographique, etc. Ces documents, produits par Eurostat et des organismes évoluant sous la

juridiction de l'ONU, ainsi que les rapports rédigés par d'autres organisations, telle l'OCDE, viendront compléter le corpus étudié, sans perdre de vue les conditions de leur production⁸.

Au-delà de ces travaux, de la littérature grise et des documents officiels, un accent particulier sera mis sur les textes juridiques de nature diverse qui encadrent les pratiques des recensements. Ces textes représentent en effet un lien direct avec les institutions politiques et les élus : les débats entourant leur adoption, ainsi que les choix de formulation des textes eux-mêmes sont au cœur de la dimension politique du recensement et un indice intéressant pour juger de leur politisation. Dans certains cas, la faiblesse ou la discrétion des débats publics au sein des assemblées est en elle-même une indication, car le caractère consensuel de la mesure n'empêche pas la formulation de visions concurrentes sur le rôle du recensement.

Dans le cas américain, outre la littérature scientifique considérable portant sur le recensement, on va s'appuyer sur les archives du Congrès, et tout particulièrement les sessions pertinentes de la commission des appropriations du Sénat et de sa sous-commission dont dépend le Bureau du recensement. Considérant que les crises contemporaines touchant le recensement américain peuvent remonter aux tentatives de réforme du recensement de 1980, on s'intéressera au total à cinq cycles de recensement ayant donné lieu à de nombreuses sessions de questions et d'échanges au Congrès, mais aussi à une multitude de rapports et de travaux techniques produits par des agences fédérales. Le recensement de 2020 ayant eu lieu pendant la rédaction, il ne sera pas étudié en détail, mais certains de ces aspects seront évoqués, en particulier la question sur la citoyenneté que l'Administration Trump a voulu ajouter et la polémique qui y est associé (US Census Bureau et Velkoff, 2019).

Dans le cas canadien, la période qui nous intéresse est plus courte. La littérature secondaire universitaire est sensiblement moins importante que dans le cas américain, ce qui dénote sans doute une politisation moindre. Les pivots de notre analyse seront constitués par les moments de tension, voire de crise, affectant le recensement canadien entre les années 1980 et la crise de 2010. Outre les sources secondaires et académiques, nous avons utilisé les comptes-rendus des débats parlementaires et notamment des sessions du Comité permanent de l'Industrie de 2010 à 2016 portant sur le recensement et sur la nouvelle *Loi sur la statistique* adoptée en 2018. Elles offrent un ensemble d'informations sur le rôle de certains acteurs et sur les contraintes imposées au recensement dans l'arène politique, ainsi que sur les luttes

⁸ Certains rapports produits par l'ONU sur les recensements s'appuient ainsi sur une méthodologie qui repose sur la bonne volonté des BSN sollicités par des questionnaires très généraux : un bon nombre de pays parfois ne répondent pas et des questionnaires incomplets peuvent aussi être retournés.

d'influence dans lesquelles il est mobilisé. Par ailleurs, la crise de 2010 conserve encore une part d'inconnu, malgré les demandes répétées de M. Sheikh pendant la crise, en particulier les interactions entre Statistique Canada, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet, ainsi que les échanges avec le ministre de l'Industrie de l'époque, Tony Clement. Par ailleurs, on entend placer cette crise dans un contexte plus large en évoquant d'autres exemples significatifs de politisation et de conflits autour du recensement depuis les années 1980.

CHAPITRE 1

LES DIMENSIONS POLITIQUES DU RECENSEMENT

Le recensement de la population est une des opérations statistiques les plus anciennes de l'histoire de la statistique, surtout si on prend le terme de statistique dans un sens plus large, à la jonction de la statistique allemande et de l'arithmétique politique anglaise, mettant l'accent sur l'action de l'État (Desrosières, 1993, p. 28-37). Cette formulation n'est pas anodine, car à bien des égards le recensement ramène aux enjeux les plus fondamentaux des statistiques publiques, et leur position intermédiaire entre plusieurs univers d'action et de légitimation, entre science et gouvernement. Elles peuvent être interprétées comme un « objet-frontière », au sens que lui donnent Bowker et Star (2000, p. 294). Ce terme désigne notamment un objet autour duquel des communautés aux intérêts différents réussissent à travailler ensemble, sans nécessairement s'entendre ni même se reconnaître, sous la forme d'une collaboration non coordonnée (Gauthier et Sawchuk, 2018, p. 138 ; Star, 2010, p. 604-605). Le recensement, et plus largement les statistiques publiques, en sont de bons exemples. La sociologie politique de la quantification est précisément le champ d'études spécialisé dans le démontage des processus de production et d'utilisation des données quantifiées, dans l'exploration des conventions sur lesquelles ils reposent, et sur l'implication d'acteurs variés. C'est avec les instruments de ce champ que nous voulons explorer les spécificités politiques du recensement de la population. Ils permettent en effet de mettre en avant que les choix méthodologiques développés autour des instruments statistiques ne répondent pas seulement à des considérations purement techniques (Bowker et Star, 2000, p. 15).

1.1 Le recensement comme technologie politique et institution sociale

Si le cadre général de notre approche est celui de la sociologie politique de la quantification, on doit également considérer le recensement comme un objet d'étude spécifique au sein de l'analyse plus générale des statistiques et des phénomènes de quantification. À ce titre, la sociologie politique de la quantification agit davantage comme une sphère conceptuelle inclusive, au sein de laquelle nous allons mobiliser des outils théoriques plus précis pour nous

permettre d'appréhender les dimensions politiques du recensement plus précisément. Pour aller au-delà de l'évidence, cela implique aussi de considérer avec plus de soin ce que l'on appelle *politique* dans ce contexte, ainsi que les limites formelles qui peuvent y être apportées.

La sociologie de la quantification est un champ disciplinaire ouvert, recouvrant une multiplicité d'approches. C'est un champ relativement peu clivé, partageant une vision constructiviste et néo-institutionnaliste des instruments statistiques, insistant sur leur plasticité et le rôle clef joué par les acteurs les mobilisant au fil du temps, mais aussi par des structures stables dans lesquelles ils s'inscrivent. En ce sens, les statistiques publiques ou officielles peuvent être interprétées dans le cadre de l'institutionnalisme historique, qui entend mettre l'accent sur le fait que les règles mises en place dans la société sont avant tout le produit de décisions et d'interactions humaines (Sanders, 2006, p. 39). Il semble pertinent de s'inscrire dans un cadre similaire pour étudier le recensement. Cette approche apparaît particulièrement pertinente pour envisager le recensement au-delà de ses seuls aspects techniques et démographiques. À première vue cependant, on pourrait aussi considérer que l'approche la plus logique pour discuter des évolutions de la forme et du contenu du recensement serait une forme plus ou moins développée de fonctionnalisme : le recensement est en effet un instrument développé avec un ensemble d'objectifs délimités en amont par le gouvernement afin de répondre à des besoins, dont il est en principe relativement facile de déterminer s'ils ont été remplis. Dans ce cadre, les modifications apportées à cet instrument correspondraient à une modification des demandes du gouvernement, et/ou à des perfectionnements techniques. En réalité, comme on va le voir, la manière dont le recensement change au fil du temps et des pays laisse à voir des trajectoires d'évolution beaucoup moins linéaires, notamment en raison d'un encastrement dans le système politique et social propre à chaque pays.

En prenant comme point de référence conceptuel les travaux de Hall, Steinmo, Thelen et Skocpol, l'approche historico-institutionnaliste cherche à expliquer comment se présente le résultat de luttes politiques, en mettant en avant la médiation de la configuration institutionnelle dans laquelle elles prennent place (Hall et Taylor, 1996 ; Skocpol, 1985 ; Steinmo *et al.*, 1992, p. 2 ; Streeck et Thelen, 2005). Les statistiques publiques en général et le recensement en particulier peuvent s'inscrire et s'analyser dans un cadre institutionnaliste, et notamment dans l'institutionnalisme historique. La notion d'institution sociale elle-même est difficile à border précisément, et l'objet de débats intenses depuis les débuts de la sociologie en tant que discipline. On peut commencer par considérer les institutions sociales comme une forme d'organisation du monde social (Lowndes et Roberts, 2013, p. 3). Elles font en effet

référence à une grande variété de phénomènes et de situations. Dans l'ensemble cependant, ces définitions partagent un certain nombre d'éléments clefs : il s'agit de structures relativement stables, de longue durée, mettant en forme, et rendant d'une certaine manière « lisible » des interactions sociales complexes. Ces éléments se retrouvent au sein d'une variété de champs disciplinaires, mettant en avant les degrés variés d'échelle sociale (micro et macro) et de formalisation que peuvent avoir des institutions. La plupart des définitions s'entendent également pour noter que ces institutions génèrent des systèmes de contraintes et de sanctions formelles et informelles à l'action sociale, façonnant en cela les registres d'action disponibles, et contribuant à leur stabilité. En cela, elles représentent ce que North appelle les « règles du jeu » et contribueraient à la production d'un ordre social, agissant fondamentalement comme des facteurs de stabilité et de réduction des incertitudes (« shaping expectations ») (Keohane, 1988, p. 385 ; North, 1991, p. 97).

Considérer le recensement de la population comme une institution ne va cependant pas de soi. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la table des matières du *Oxford Handbook of Political Institutions*, dont les chapitres thématiques semblent assez éloignés de notre objet (Rhodes *et al.*, 2006). Ce dernier n'est en effet pas seulement composé d'un système de normes ni d'un cadre informel de la culture politique, encore que ces deux dimensions en fassent incontestablement partie et contribuent à sa spécificité en tant qu'instrument. Il ne s'agit pas exactement non plus d'une structure mixte, reposant à la fois sur un cadre légal formel et sur des jeux d'influence beaucoup moins clairement délimités comme les partis politiques. Le recensement est à la fois sensiblement plus concret et plus circonscrit que nombre d'institutions envisagées par la littérature (les partis politiques, la famille, etc.), mais il mobilise dans le même temps un ensemble considérable d'acteurs, bien au-delà du personnel technique chargé de sa mise en œuvre, et il nourrit par ses résultats réguliers nombre de discours politiques, sert d'appui à des groupes désirant modifier ou bien défendre un statu quo politique et social. Le recensement est un élément clef du fonctionnement des règles du jeu politique dans nombre d'États démocratiques, notamment aux États-Unis, en déterminant la répartition du poids politique de la population sur la carte électorale.

Pour une enquête statistique, il est remarquablement stable dans le temps, et nécessite hier comme aujourd'hui un investissement considérable de ressources, financière et autres. Enfin, comme on l'a évoqué, ses dimensions politiques sont extrêmement larges, et touchent, à des degrés divers, une grande part des activités sociales et politiques d'un gouvernement et d'un État. Le recensement est en effet un instrument d'État par excellence. Comme on l'a rappelé

dans la définition opérationnelle du recensement moderne, ce que l'on considère ici comme le recensement de la population est le produit de l'État. Le concept d'État occupe une place considérable dans la littérature néo-institutionnaliste, et notamment dans l'ouvrage majeur de Evans, Rueschemeyer et Skocpol, *Bringing the State Back In* (1985). Considérer le recensement comme une institution revient à l'étudier comme un des points d'appui des activités de l'État, affecté par les tensions internes propres à l'État lui-même. De surcroît, comme on va le voir, les recensements prémodernes et modernes et l'État moderne lui-même se sont en partie coconstruits, leurs infrastructures techniques, intellectuelles et administratives s'étant développées conjointement depuis le XVIII^e siècle. Cependant, si une telle approche centrée sur l'État domine la littérature théorique sur le recensement, d'autres approches vont mettre en perspective le rôle important – et à différents niveaux de la société – d'acteurs variés (Emigh *et al.*, 2016a, 2016b ; Levitan, 2011).

Certains vont également décaler la perspective hors de l'État-nation pour mettre en relief la place non négligeable de communautés d'expertise et autres réseaux scientifiques et professionnels, ou communautés épistémiques, à l'échelle internationale (Haas, 1992)⁹. L'expertise revendiquée des membres de ce type de communautés n'exclut pas la formulation par ces dernières d'un agenda politique au sens de préférences en termes de politiques publiques, même si la poursuite de cet agenda n'est pas toujours couronnée de succès (Dunlop, 2009 ; Löblová, 2018 ; Morisse-Schilbach, 2015). Cette approche ne diminue en rien le rôle majeur des conditions et systèmes nationaux dans la détermination des politiques statistiques et censitaires, mais il fait peu de doute que la présence d'une communauté épistémique statistique a effectivement contribué à l'évolution du recensement (Christopher, 2008 ; Gagnon, 2000 ; Thompson, 2016, p. 50-92 ; Thorvaldsen, 2017, p. 4, 121-161 ; Ventresca, 2002). C'est donc à travers ce système hétérogène de pratiques techniques et d'investissement politique, impliquant un nombre important d'acteurs variés – tant individus privés qu'organisations au sein de l'appareil d'État qu'en dehors – qu'émerge la notion de recensement comme institution. Son encastrement dans la structure sociale a été décrit avec soin dans les travaux de Emigh, Ahmed et Riley, mettant en relief l'implication d'acteurs à plusieurs niveaux dans le recensement et des boucles de rétroaction ayant un impact à

⁹ La définition de référence de Haas est formulée comme suit : « An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area » (Haas, 1992, p. 3). On notera que la définition de Haas est à entendre comme relativement ouverte, dans le sens où une communauté épistémique peut rassembler un groupe relativement diversifié d'individus, dont les titres de compétences ne sont pas uniquement académiques ou professionnels, mais qui partagent un certain nombre de croyance et de critère de validité et de validation de connaissance.

plusieurs niveaux, allant d'éléments microsociaux à des phénomènes macrosociaux (Emigh *et al.*, 2016a, p. 31-41).

L'une des raisons pour lesquelles nous voulons mobiliser le recensement comme objet d'étude et le concevoir comme une institution est son ancienneté relative, environ cent cinquante ans sous sa forme moderne, et sa remarquable stabilité formelle, tant dans ses missions officielles que ses principaux aspects techniques. Pour autant, avant même d'aborder la période contemporaine, force est de constater que le recensement de la population a considérablement évolué depuis la stabilisation de sa forme « classique » qui a été décrite à grands traits dans l'introduction. Si les institutionnalistes vont insister dans la définition des institutions sociales sur le critère de leur stabilité, ce dernier point doit être considéré avec soin. L'institutionnalisme historique repose sur l'idée de placer l'étude des phénomènes politiques à la fois dans un temps relativement long et au sein d'un faisceau de règles encadrant leur évolution ou pour reprendre Pierson dans ses travaux sur la communauté européenne :

This scholarship is historical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is institutionalist because it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions – whether these be formal rules, policy structures, or norms (Pierson, 1996, p. 126).

Au-delà de prendre en considération le temps long, cette approche est également à même de montrer que l'histoire et le temps long contribuent à façonner les politiques publiques et les choix des décideurs. Cette idée est pertinente dans le cas des régimes statistiques nationaux : malgré des tendances naturelles à la convergence sur les plans techniques et scientifiques, de fortes différences nationales demeurent et donnent à chaque régime statistique national une identité propre, formée par un héritage culturel et institutionnel spécifique, ainsi que par le mode de réception des influences extérieures. Le cas canadien est à cet égard exemplaire, tant l'histoire des statistiques publiques canadiennes a été façonnée par le jeu complexe d'héritages et d'influences entre les deux puissances coloniales successives, par les normes impériales britanniques et, tout au long de cette période, par les États-Unis (Beaud et Prévost, 2000, p. 3-16, 61-86). Dans le cas du recensement en général, cet enjeu historique est immédiatement perceptible à plusieurs niveaux. Le recensement est une institution structurellement encouragée à maintenir un certain statu quo, pour maintenir la validité des séries longues. À cela s'ajoutent sa remarquable ancienneté et la variété des acteurs et des programmes contemporains qui s'appuient sur lui. On le voit par exemple avec l'opposition

quasi unanime des groupes professionnels aux réformes du recensement canadien sous Harper, mais dont l'échec est aussi révélateur (*datalibre.ca · CensusWatch*, 2010). Le phénomène est similaire aux États-Unis avec les questions sur l'ajustement, ou bien sûr la question plus limitée de la possibilité de répondre plusieurs races d'identification depuis 2000, à laquelle se sont notamment opposés plusieurs groupes défendant les intérêts de la population noire (Alba et Denton, 2008 ; Hirschman *et al.*, 2000 ; Perlmann *et al.*, 2005 ; Thompson, 2012a, p. 1415-1417). On pourrait débattre aussi du fait que l'ouverture à une variété d'acteurs du processus de préparation du recensement contribue à renforcer cette logique, à mesure que ces derniers sont plus impliqués dans le recensement et mieux à même de l'adapter à leurs besoins (Kertzer et Arel, 2002 ; Simon, 1997, p. 20).

L'un des points les plus intéressants dans le cadre de notre travail est que l'institutionnalisme historique s'intéresse précisément aux conditions de stabilité et de changement politique (au sens large). Ainsi, la littérature historico-institutionnaliste souligne que les institutions sont relativement stables, car elles engendrent des mécanismes qui tendent à leur auto-renforcement (Steinmo *et al.*, 1992, p. 15). Dès lors, les choix politiques et les politiques publiques sont soumis à une « dépendance au sentier », voire peuvent établir des systèmes de contraintes plus ou moins explicites qui vont réduire les alternatives réelles offertes aux décideurs (Fioretos et Falletti, 2016, p. 8-9 ; Guigner, 2012, p. 12). Selon Paul Pierson, les facteurs suivants contribuent à la stabilité institutionnelle :

- Coûts de mise en place importants : les acteurs peuvent s'en tenir aux institutions existantes parce que les coûts de mise en place associés à la création de nouvelles institutions sont importants.
- Effets d'apprentissage : les acteurs peuvent s'en tenir aux institutions existantes parce qu'il est coûteux d'apprendre les procédures et les processus des nouvelles institutions.
- Effets de coordination : les acteurs peuvent s'en tenir aux institutions existantes parce qu'il est trop complexe de coordonner de multiples acteurs pour créer de nouvelles institutions.
- Attentes en matière d'adaptation : les acteurs peuvent consacrer des ressources à une institution plutôt qu'à une autre parce qu'elle est susceptible de rester ou de devenir l'institution dominante. (Pierson, 2000)

Ces facteurs impliquent que les acteurs ont consacré des ressources au développement de certaines compétences spécifiques à une institution et qu'ils sont peu susceptibles de consacrer des ressources à d'autres institutions. Dans le cas du recensement, l'un des exemples classiques est celui du passage à un recensement par registres, qui correspond comme on va le voir à une transformation si profonde du recensement classique que la définition de ce dernier semble inadaptée. Une telle réforme est massive, et représente un investissement significatif de ressources (souvent justifié par l'espoir d'économies à long terme). Cela vaut également pour certaines réformes ambitieuses, qui parfois se heurtent à un faisceau complexe de blocages comme dans le cas britannique depuis les années 1990 et 2000 : face à l'échec relatif du *One Number Census*, l'ONS se propose depuis les années 2000 de passer à un recensement par registres qui n'a toujours pas été mis en place (Collectif, 2004 ; Holt *et al.*, 2001a ; House of Commons, 2014 ; Leventhal, 2013 ; McPherson, 2014 ; Redfern, 2004 ; Silver, 2011). Les obstacles sont multiples, tant en raison de difficultés techniques qu'en raison du manque de ressources matérielles, ainsi qu'une certaine résistance académique et politique au sein même du Parlement, animée par des groupes variés (BBC News, 2012a ; Boyle et Dorling, 2004 ; Dorling, 2013b ; House of Commons, 2014)

Les approches inspirées par l'institutionnalisme historique mettent souvent l'accent sur les interactions entre les contextes nationaux et transnationaux pour montrer convergence et stabilité des institutions considérées¹⁰. Dans notre situation, la dimension transnationale est incarnée notamment par les recommandations convergentes de nombreuses organisations internationales, tandis que le recensement, comme on l'a évoqué, est un instrument façonné lourdement par les contextes nationaux, souvent ancien, et révélateur de fortes dépendances au sentier. Le livre récent de Morgane Labbé (2019) sur les recensements et la nationalité en Europe centrale et de l'Est jusqu'à 1918 est aussi une bonne illustration de cette logique. En effet, les objectifs politiques nationaux et impériaux des États de la région s'articulent de manière dynamique avec les recommandations des Congrès internationaux de la statistique puis de l'ISI. Pour la période qui nous intéresse, l'existence d'organisations dont la mission est explicitement de faire converger les pratiques nationales, comme Eurostat, ainsi que les projets ambitieux de la division statistique de l'ONU (notamment dirigés vers des pays moins développés), offrent un contexte transnational comparable, voire plus intensif et contraignant. Nous aborderons cette question plus en détails au chapitre 2.

¹⁰ On pourra aller voir à cet égard le livre D. Thompson, *The Schematic State* (2016) qui s'intéresse à la notion de race dans les recensements canadien, américain et britannique en adoptant les cadres de l'institutionnalisme historique de manière caractéristique.

Pour conclure cette section, une précision s'impose. Si ce travail entend placer le cadre de l'institutionnalisme, et de l'institutionnalisme historique en particulier, il n'entend cependant pas devenir un manifeste combattant dans la concurrence entre les différentes écoles de l'institutionnalisme (choix rationnel vs historique notamment). Il ne me semble pas faire œuvre de pionnier en utilisant ces outils pour discuter du recensement en général : ce cadre est largement et explicitement employé dans la littérature américaine sur les statistiques, classification et le recensement (voir Thompson par exemple, ou bien également Noble ou Loveman). D'autant que, comme nous allons le voir, d'autres concepts ont besoin d'être développés.

1.2 Le recensement dans le cadre de la sociologie politique de la quantification

Le recensement de la population est au cœur de l'histoire des statistiques publiques, de leur développement et leur maturation historique comme organisation de l'État (Tooze, 2001, p. 3, 25-28 ; Touchelay, 2000, p. 155-156 ; Worton, 1998, p. 15 et suiv.). Il conserve aujourd'hui encore une place à part dans l'appareil statistique des États, ne serait-ce que par ce qu'il en représente sans doute l'enquête la plus ancienne, la plus coûteuse et la plus complexe en termes de logistique (UNSD, 2008, p. 1 ; Whitby, 2020, p. 249-254). Quelle que soit sa forme, il s'agit de l'archétype d'une enquête statistique, qui va mobiliser presque tous les aspects de cette notion, tant techniques et mathématiques, que politiques et symboliques.

1.2.1 Une question de quantification et d'objectivité

Au-delà de leurs subtilités mathématiques, les statistiques portant sur la société, sur sa démographie, son activité économique, sur l'expression de ses préférences, etc. sont fondamentalement des outils de traduction numérique de réalités complexes. Cette traduction est toujours partielle, mais elle pourra s'imposer à travers son utilisation même par des acteurs influents du jeu politique et social. Le processus par lequel une donnée statistique va émerger et s'imposer ne peut être étudié sans adopter une posture similaire à celle revendiquée en particulier par B. Latour : la qualité intrinsèque de cette donnée, sa proximité avec la réalité objective (mais impossible à saisir dans son intégralité), doit être contrebalancée par le poids des acteurs sociaux qui décident de l'utiliser et d'agir sur l'image de la réalité qu'elle donne. En ce sens, on met quelque peu de côté *la vérité* pour s'intéresser aux conditions dans lesquelles *une vérité*, éventuellement conjoncturelle et temporaire, émerge et s'établit.

On appelle quantification une opération de mise en nombre d'un problème ou d'une information. Il ne s'agit pas nécessairement de statistique au sens relativement moderne

d'« ensembles cohérents de données numériques relatifs à des groupes d'individus » (Dagnélie, 1982, p. 86)¹¹. La quantification est avant tout une opération de traduction d'une proposition, ou d'une question, dans un langage aux prétentions universelles. Les statistiques telles qu'elles sont mobilisées par les acteurs publics et les chercheurs en sciences sociales sont par excellence l'illustration des subtilités de cette opération de traduction. Ce concept est fondamental pour les statistiques sociales, et particulièrement étudié par Latour et Desrosières (Callon et Latour, 1991 ; Latour, 1999). L'essentiel pourrait tenir dans la formule de Desrosières : « Quantifier c'est convenir, puis mesurer » (Desrosières, 2008). Si l'idée de mesure donne le sentiment d'un objet solide, doté d'une existence immédiate et concrète, et appelle une métrologie réaliste, quantifier correspond à un processus de « mise en nombre » reposant sur l'adoption de conventions d'équivalences, de commensurabilité :

Les statistiques officielles, depuis le taux du chômage jusqu'à la comptabilité nationale en passant par les enquêtes les plus diverses, reposent toutes sur une chaîne complexe de médiations, de négociations et de compromis; elles sont toujours l'aboutissement de la traduction ou de la conversion d'un problème politique en question technique. (Beaud J.-P., Prévost J.-G., inédit)

Une telle approche a pour conséquence de remettre en question les prétentions à l'objectivité souvent associées aux données quantifiées, au moins sous la forme d'une rationalité administrative (Samson, 2014, p. 92). Il n'est pas anodin que le Census Bureau américain consacre une page web entière à la question de son objectivité (US Census Bureau, 2015)¹². Le sens du concept d'objectivité a profondément changé depuis le XVIII^e siècle, au moment où les outils statistiques et d'arithmétique politique se développent peu à peu. Le sens du mot a en effet radicalement changé, et il n'a pas été toujours associé nettement à l'idée d'impartialité (Daston, 1992 ; Porter, 1996). C'est le développement progressif d'une « *aperspectival objectivity* » (Daston, 1992), qui va rapprocher la notion de son sens contemporain. La réflexion sur le sens de la beauté, chez Hume en particulier, porte les prémisses de cette idée de distanciation radicale de soi-même, par la capacité à adopter une multiplicité de points de vue. L'association progressive avec la notion de désintéressement va

¹¹ On pourra noter d'ailleurs que dans son article, Dagnélie commence par rappeler la difficulté qu'il y a à définir la notion de statistique de manière à la fois cohérente et ouverte aux évolutions. Il évoque notamment le travail de Willcox qui en 1935 avait déjà recensé pas moins de 120 définitions différentes.

¹² L'objectivité revendiquée par le Bureau est plus mécanique et procédurale que substantielle : elle consiste d'abord en une transparence consciencieuse dans les procédures utilisées (« *Census Bureau's commitment to quality and professional standards* ») ainsi que dans la production et la présentation des résultats eux-mêmes : « *The Census Bureau shall provide information that is accurate, reliable and unbiased and shall ensure that its information products are presented in an accurate, clear, complete and unbiased manner.* ». Elle comprend aussi une présentation sans fard des taux d'erreur possible : « *objectivity also requires acknowledging that errors in statistical estimates are unavoidable. [...] The Census Bureau provides information quantifying what is known about the magnitude of these errors.* »(US Census Bureau, 2015)

rapprocher plus encore le concept de son acception contemporaine. Cette dernière fait intégralement partie des missions des statistiques publiques, et elle est présente dans la totalité des codes de bonnes pratiques.

L'objectivité est l'un des pivots de l'analyse de Porter dans son travail portant sur la diffusion de la confiance dans les statistiques (Porter, 1994, 1996). L'objectivité, en ce qu'elle est associée à l'impartialité, au désintéressement, engage aussi l'idée de justice. Pour ne pas s'enliser dans des débats métaphysiques autour d'une objectivité minimale entendue comme la capacité de connaître les choses telles qu'elles sont en réalité, Porter s'intéresse aux formes contemporaines de l'objectivité scientifique et en distingue deux grands types principaux. La première – et l'une des plus couramment mobilisées dans les champs des sciences naturelles comme des sciences sociales – est ce qu'il appelle une objectivité disciplinaire : elle est caractérisée par la capacité du groupe formé par les spécialistes du champ concerné à atteindre un consensus. Ce dernier est d'ordinaire solide, mais implique un certain nombre de conditions :

Its acceptability to those outside a discipline depends on certain presumptions, which are rarely articulated except under severe challenge. Specialists who claim objectivity should provide some evidence of their expertise. They should comport themselves appropriately. They should appear reasonably disinterested, or at least should not expect to speak authoritatively where their own individual or professional interests are at stake. We trust physicists to tell us about phase transitions in supercooled helium, but we are more skeptical if they appear as paid expert witnesses in court, or when they tell of the great economic advantages that will attend the construction of a superconducting supercollider. (Porter, 1996, p. 4-5)

Porter insiste sur le fait que si le consensus, une fois établi, est robuste, le degré de difficulté à l'atteindre fragilise considérablement l'autorité du groupe de spécialistes : « disciplinary objectivity is made conspicuous by its absence » (Porter, 1996, p.5). Une telle occurrence ouvre la voie à une autre forme d'objectivité. Plus sujette à la critique est ce qu'il appelle l'objectivité mécanique. Elle consiste en l'effacement de la volonté individuelle de l'agent derrière un ensemble de règles et de procédures, de méthodes rigoureuses. L'idée est de rendre impossible le jugement subjectif, le biais individuel, dans le processus de prise de décision. Il va de soi que les formes pures de l'une et de l'autre n'existent pas. Le cas des statisticiens d'État qui nous intéresse plus particulièrement en est une illustration : leur capacité à tomber d'accord sur telle ou telle donnée renforce considérablement leur autorité, tandis que l'application de règles rigoureuses, autant d'ordre mathématique qu'administratif, est censée garantir d'une part l'évacuation de leurs opinions ou préférences personnelles dans

l'établissement des données, mais aussi leur indépendance vis-à-vis de leur autorité politique de tutelle.

On peut souligner l'importance singulière du travail de Porter dans *Trust in Numbers*, qui souligne l'importance de cette revendication d'objectivité par différents acteurs à travers leur utilisation de données quantifiées. Porter observe que la quantification – aujourd'hui parfaitement incontournable – a émergé de manière très inégale suivant les secteurs des sociétés qu'il examine. Loin d'une image linéaire d'une implantation régulière, Porter veut jeter un regard non pas tant sur la matrice théorique, scientifique et mathématique de ces nouveaux procédés, que sur la position des groupes qui ont le plus participé à cette émergence. Ce qu'il met en valeur est que contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer, la quantification ne s'est pas répandue dans le cadre d'une volonté générale d'imitation des sciences « dures », naturelles, mais plutôt dans des logiques de lutte pour assoir une influence, développer une confiance (*trust*) dans leur mode de prise de décision et dans ces décisions elles-mêmes. De ce fait, cela implique de considérer de manière originale les acteurs de cette émergence de la quantification dans la vie publique. La littérature présente souvent le chiffre comme un outil de domination des « puissants » sur les « petits », notamment dans la littérature sur les périodes coloniale et postcoloniale (Anderson, 1983 ; Bhagat, 2013 ; Harris *et al.*, 1993, p. 452-454 ; Schor, 2003 ; Sundar, 2000 ; Thompson, 2012b). Porter montre qu'au cours du long XIX^e siècle, les groupes les plus réfractaires à la quantification de leur activité avaient tendance à être précisément des groupes « puissants »¹³. En d'autres termes, profitant d'un statu quo favorable, ces organisations et groupes disposaient d'une légitimité implicite, suffisamment bien établie pour ne pas avoir besoin de justifier leur décision par des processus ouverts d'objectivation et de quantification ni d'user de ces derniers pour se mettre à l'abri d'interventions politiques intempestives. Il cite en exemple différents groupes et organisations réticentes à la quantification de leurs activités. En particulier le Corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées en France au XIX^e et début du XX^e siècle. Ce Corps, extrêmement prestigieux, relativement homogène en termes d'origine sociale, disposait d'une autorité presque souveraine dans sa détermination de « l'intérêt public » lors du tracé des routes, canaux, infrastructures, etc. Les ingénieurs du Corps des Ponts et Chaussées n'eurent pas besoin, pendant un temps très long, de mobiliser des outils de justification quantifiés. Porter

¹³ Par « groupe », on entend ici très généralement des institutions, des organisations publiques ou privées, ou encore un ensemble de professionnels partageant le même métier (comme les actuaires britanniques, entendus par des élus pour décrire la nature de leur profession sans faire partie nécessairement d'une même société ni d'un syndicat professionnel ni d'une corporation structurée).

évoque aussi le cas de la haute fonction publique britannique, ainsi que les compagnies d'actuaire, qui tout en mobilisant massivement des informations quantitatives, entendaient conserver une marge de subjectivité, et donc d'opacité, comme preuve de leur propre valeur ajoutée, n'aimant pas l'idée d'une automatisation de leur métier par des procédures de quantification, ouvertes à tous.

À l'opposé, des groupes « faibles » ont développé des outils quantitatifs essentiellement dans le cadre d'une véritable stratégie de communication et par là de légitimation. Afin de compenser leur incapacité à imposer leurs décisions fondées sur leur seule autorité, des groupes comme le corps du Génie de l'armée américaine, très impliqué dans les aménagements du territoire des États-Unis, mais dont la légitimité était fortement concurrencée par des groupes privés et des interventions politiques, développe ses recommandations en les fondant sur des calculs coûts/bénéfices, qui implique logiquement de quantifier les uns et les autres. La démarche de Porter permet d'inverser la perception des rapports de force tels qu'ils étaient le plus souvent conçus, et de placer une focale sur les groupes qui ont investi originellement dans ces outils. On pourrait d'ailleurs faire un pont entre ses propositions et certaines idées avancées depuis le début des années 2000 autour du « statactivisme », c'est-à-dire la démarche pour des groupes « faibles », associations, minorités, etc., de se saisir des instruments statistiques pour en proposer un nouvel usage, et assoir leurs revendications sur les mêmes critères d'objectivation que leurs concurrents plus puissants, qui ont plus d'influence dans la conception de ces outils (Bruno *et al.*, 2014). L'activisme statistique n'a pas à se formuler comme tel : l'accès aux statistiques publiques, faute de pouvoir développer des données en interne, est crucial pour de nombreux groupes minoritaires, qui peuvent s'appuyer sur les statistiques publiques pour accéder à la reconnaissance des institutions d'État (Kertzer et Arel, 2002, p. 20-23).

1.2.2 Réalités et statistiques : une approche constructiviste des phénomènes de quantification

La distinction très forte faite par Desrosières entre le constructivisme conventionnaliste des statistiques sociales et le réalisme métrologique associé aux sciences naturelles peut cependant être tempérée. En effet, les processus de quantification ne seraient peut-être pas fondamentalement différents dans ces deux espaces scientifiques dont on oppose facilement les régimes d'administration de la preuve. Le constructivisme qui domine dans l'analyse sociologique des statistiques a deux sources majeures (Schweber, 1996, p. 110-112). Il y a d'abord l'approche phénoménologique associée aux travaux de Berger et Luckmann sur la

construction sociale de la vie quotidienne, et dans laquelle la réalité est le produit des interactions entre des acteurs sociaux et des institutions (Berger et Luckmann, 1967). Dans ce cadre, la réalité est solidement encastrée dans des systèmes de relation qui rendent son démontage difficile et coûteux. Il rejoint en cela Desrosières qui parle de la capacité des statistiques à produire des « choses qui tiennent » (Desrosières, 1993, p. 37-40). En ce sens, on peut qualifier cette approche de « réaliste » : une fois construits, ces objets sont dotés d'une existence aussi concrète que solide (Schweber, 1996, p. 111).

L'approche constructiviste en sociologie des sciences adopte une trajectoire sensiblement différente. Cette approche veut mettre en relief le processus de production de la vérité, ce qui implique une vision plus fluide et plastique de la vérité et de la réalité. C'est un des éléments clefs du « programme fort » de la sociologie des connaissances scientifiques, tel qu'il a été mis en avant, entre autres, par Bloor et McKenzie (Bloor, 1984 ; MacKenzie, 1981). Bloor identifie quatre pivots de ce programme (Bloor et Ebnöther, 1983) :

1. *Causalité* : le programme fort étudie les conditions (psychologiques, sociales, politiques et culturelles) dans lesquelles émerge la connaissance scientifique ;
2. *Impartialité* : il étudie de la même manière les échecs ou les succès scientifiques, sans privilégier l'analyse des uns aux dépens des autres ;
3. *Symétrie* : il fait appel au même type d'explications pour analyser les échecs ou les succès au lieu d'invoquer des causes d'ordre social pour les premiers, naturel pour les seconds ;
4. *Réflexivité* : il doit pouvoir être appliqué à la sociologie elle-même.

Les points 3 et 4 sont des points cruciaux qui concentrent la critique. Ils permettent cependant d'éviter tout risque de lecture téléologique. Dans le contexte qui est le nôtre, la revendication d'objectivité des sciences naturelles repose, entre autres, sur la reproductibilité d'une expérience d'un laboratoire à un autre. Cette règle n'est cependant pas facile à systématiser. Porter rappelle que les pratiques de laboratoire et de reproduction des expériences ne se sont pas imposées sans mal, mais il va plus loin. Il montre que cette reproductibilité se heurte à d'innombrables facteurs qui mettent en jeu des questions techniques, délicates, mais corrigibles (les subtiles différences de réglage des appareils de mesure d'un laboratoire à l'autre par exemple), des aléas de la politique nationale ou internationale (pouvant contraindre l'accès à certains matériaux à certains laboratoires) et surtout des fonctionnements humains au sein même des laboratoires (Porter, 1996, p. 15-16, 30-32). Sans décrire la reproductibilité comme un leurre, il entend la replacer dans son contexte de sociabilité propre aux disciplines scientifiques, suivant en cela les travaux de Latour. Ce dernier établit au sein des sciences

naturelles et sociales une solide différence entre la « science faite », encapsulée, devenant une sorte de boîte noire, et la « science en train de se faire », au sein de laquelle la vérité elle-même est encore instable et l'objet de conflit et de négociation entre différentes interprétations, tandis que leurs partisans respectifs mobilisent ressources et autorités diverses pour renforcer leur position et affaiblir celle de leurs adversaires (Latour, 1987, *in* Curtis, 2002, pp. 30 et suiv.). Cette forme de constructivisme n'évacue pas le réel, mais fait passer l'appréhension de celui-ci par des intermédiaires, humains ou institutionnels, qui jouent un rôle essentiel de stabilisation : « la rationalité d'une décision, qu'elle soit individuelle ou collective, est liée à sa capacité à prendre appui sur des choses dotées de sens stable » (Desrosières, 1993, p. 13).

Un processus de quantification réussit donc, à travers son investissement par des autorités, des acteurs sociaux influents, des alliés puissants, des « investissements de formes » qui vont « l'encapsuler », rendant son résultat robuste, et coûteux à ouvrir ou démonter (Desrosières, 1993, p. 17 ; Hacking, 2001). Cela donne alors des « choses qui tiennent » au triple sens de leur robustesse propre et résistance à la critique, de leur capacité à se combiner entre elles, et de leur habilité à « faire tenir les hommes ensemble » en les contraignant à faire usage de ces objets et de ce langage plutôt que d'un d'autre (Desrosières et Didier, 2014, p. 40). Thévenot entend quant à lui ce terme d'investissement « de forme » dans un sens très proche de celui des théories économiques, et à laquelle sont donc rattachées les questions de rendements, de calculs des coûts et bénéfices, de maximisation des profits futurs, permis par l'établissement de conventions durables (Thévenot, 1986, p. 5-8). De plus, à travers cette robustesse, un processus de quantification peut avoir un impact direct sur le réel. Ces objets statistiques sont donc non seulement descriptifs, mais aussi performatifs : ils reflètent le réel et dans le même temps ils « reconfigurent le monde » (Desrosières et Didier, 2014, p. 33-58). En jouant sur les catégories qui rendent possible une lecture de la société et de la nature, ils orientent notre compréhension dans certaines directions. Ne pouvant être exhaustifs, les choix ainsi faits rendent visibles certains enjeux, mais en rendent d'autres invisibles (Espeland et Stevens, 1998, p. 314). Comme on va le voir, cet enjeu précis, la mise en visibilité de certains groupes par rapport à d'autres, est cruciale pour comprendre la charge politique et symbolique du recensement.

Le caractère plastique de nombre de phénomènes étudiés par les sciences sociales et économiques, grandes productrices et consommatrices de statistiques, leur dépendance à des

définitions et des nomenclatures changeantes, invite à prendre un regard distancié sur leur réalisme métrologique.

Les bureaucraties statisticiennes créent des concepts, de nouvelles manières de répertorier les gens. Or, les classer d'une nouvelle façon peut conduire à y penser en des termes nouveaux et les inciter à se concevoir eux-mêmes d'après ces termes nouveaux. (Beaud et Prévost, 2000, p. 17-18)

Cette idée est reprise par Hacking dans son travail qui porte en particulier sur des constructions sociales de différentes classifications (notamment sur les maladies mentales et la notion de pauvreté), et il constate le risque que l'on prend à rassembler sous une seule catégorie d'analyse quantifiée des phénomènes fort différents (Beaud et Prévost, 2000, p. 17-37 ; Hacking, 2001, p. 45-48). Dans le prolongement de ce raisonnement, il a précisé sa réflexion, qui porte sur ces outils (normatifs et statistiques en particulier) qui « façonnent les gens » (« *making up people* ») qui les utilisent, à travers des catégories qui impactent leur vie, ils sont vus par les institutions en fonction de ces catégories, et peuvent se définir eux-mêmes de la même manière, intégrer cela à leur identité, au risque de perdre de vue le processus originel d'émergence qui a abouti à la catégorie. Ainsi investie, celle-ci devient cependant très « solide », consacrée par l'usage malgré son éventuelle nouveauté. L'étude de Desrosières et Thévenot sur la mise en place de la catégorie des cadres dans la nomenclature des catégories socio-professionnelles de l'INSEE, à la refonte de laquelle ils ont activement participé, montre comment une catégorie abstraite et largement idiosyncrasique (les « cadres » en France) peut devenir un élément d'identité individuelle et collective dans l'univers social (Desrosières et Thévenot, 1979, 2002, p. 30-31, 50-62 ; Thévenot, 1986). Ils soulignent d'ailleurs que le souci de mieux mesurer des éléments du monde social et professionnel dans le cadre des statistiques publiques ne peut être dissocié de l'enjeu de la représentation politique de ces catégories (la reconnaissance de la nécessité de leur présence à la table des négociations par exemple). De même, la force considérable des représentations du monde générées par les statistiques métropolitaines a été particulièrement mise en avant dans les anciennes colonies, soulignant leur violence symbolique et leur influence de très longue durée (Anderson, 1983 ; Cohn et Dirks, 1988 ; Kalpagam, 2014, p. 12-13 ; Rowse et Shellam, 2013 ; Shellam, 2012 ; Smith *et al.*, 2008).

Nous n'entrerons pas plus avant dans les débats parfois acerbes qui ont marqué cette partie de la sociologie des connaissances scientifiques. Retenons que dans son ensemble, la sociologie de la quantification conserve une posture ouverte sur les modes de détermination de la vérité, en se gardant de tout relativisme. Ce bref développement ne rend pas justice à la richesse de

ces débats, alors que les échos atténués de l'affaire Sokal se font toujours entendre. On pourrait se contenter de rappeler, en citant Porter, que le rapport de la sociologie de la quantification avec son objet d'étude, est avant tout fait de nuances :

The scholarly study of quantification requires not a choice between blind admiration and sweeping rejection, but a nuanced understanding. This should take into account not only the cognitive aspects of science, but also its role in relation to institutions and customs [...] Their [Numbers'] use can be very demanding, of imagination and discernment as well as of technical skill. While quantification is often deployed to create and maintain routines, there may be good reasons for doing so, and competent practice will never be fully automatic. I welcome the clarity of Levy's reminder that numbers and calculation are a medium of thought, and not merely or mainly alternatives to it (Porter, 2001, p. 739)¹⁴.

1.2.3 Développer la mesure de la population comme instrument de gouvernement

Tel qu'on l'a décrit, le recensement cherche à définir et mesurer l'ensemble de la population du territoire national. Cela implique de s'interroger sur le terme même de population. Dans le cadre de notre approche, et suivant en cela les travaux de Curtis et de Schor, on considère qu'au sens politique; la population ne préexiste pas au recensement, la population que rend visible le recensement général n'est pas seulement la somme des individus identifiés et dénombrés par cette enquête. Tenter de redéfinir la population comme un phénomène politique et l'objet de pratiques de gouvernement n'est pas particulièrement original. L'approche la plus marquante sur ce sujet est celle de Foucault, dans ses recherches sur le gouvernement et la gouvernementalité. La population occupe en effet une place importante dans l'émergence de la biopolitique, dont elle est un des pivots. En effet, l'un des traits propres à la biopolitique, à ce changement des objectifs du gouvernement et de la nature de ses interventions et de ses outils, est que la population devient l'objet de ses soins et le sens donné à son action.

Mettre en relief les ambiguïtés de la population en tant que concept vise d'abord à rappeler la grande plasticité de la notion elle-même. Si la population a été découverte ou inventée au XVIII^e siècle, le terme lui-même a émergé très progressivement, dans les îles britanniques avant la France, notamment dans sa forme négative de dépopulation (Le Bras, 2000, p. 10-44)¹⁵. Il se trouve en concurrence avec de nombreux autres termes au contenu politique

¹⁴ L'article de Porter était une réponse à celui de Levy très critique de certaines thèses de Porter dans *Trust in Numbers* (1995), et leur opposant notamment les qualités intrinsèques de la quantification : « The virtues of quantitative methods help account for their prestige and power » (Levy, 2001, p. 723)

¹⁵ On notera que la généalogie du terme de population par Le Bras en 2000 a été l'objet d'une critique linguistique par Tamba (2002) : si elle ne remet pas fondamentalement en cause les évolutions conceptuelles

variable, notamment *peuple/people*, *masses/mass*, *multitudes*, *populousness*, *mankind*, etc. Pour Aristote – si important dans la pensée médiévale européenne –, la réflexion sur la population est avant tout la recherche d'un optimum pour maintenir l'équilibre dans la cité (Biller, 2001, p. 358-382). Le terme de population émerge définitivement dans le courant du XVIII^e siècle et à la faveur d'une reconfiguration progressive, le mot et le concept moderne finissent par fusionner : la population est alors plus qu'un simple état numérique, mais « un objet d'une substance particulière » sur lequel l'État peut et doit agir et assurer la prospérité économique, mais aussi biologique, avec un intérêt nouveau pour la santé, la fécondité, le vieillissement, etc. (Le Bras, 2000, p. 22). Il n'est pas anodin que la question de la dépopulation ait occupé certains des plus grands esprits des XVII^e et XVIII^e siècles, et n'est pas dissociable des évolutions de la perception du rôle et de la légitimité de l'État dans le champ économique, au-delà d'une vision purement extractiviste et militaire. La population se retrouve ici impliquée dans de nouvelles théories de la richesse et du gouvernement au XVIII^e siècle : la population est alors considérée comme un indice (et non un facteur) de la prospérité économique. Dans ces conditions, le constat d'une lente dépopulation du monde occidental depuis la fin de l'Empire romain est l'occasion d'une charge contre le mauvais gouvernement, ainsi que le pouvoir de l'Église sur les âmes et les corps (Biller, 2001, p. 10-12 ; Bourdon, 1947, p. 481-482 ; Dupâquier, 1985, p. 173)¹⁶.

L'association entre population et le gouvernement de la société est essentiellement l'une des clefs du développement des instruments statistiques en général et du recensement en particulier. La « découverte de la population » telle que Foucault la décrit dans le courant des années 1970 et 1980 s'inscrit dans la réflexion de ce dernier sur les mutations qu'il perçoit dans les modes de gouvernement au XVIII^e siècle, plus largement sur la naissance de l'État moderne (Curtis, 2002a, p. 511, 532 ; Dean, 2013, p. 71-80 ; Paltrinieri, 2013, p. 51-54). Les concepts de Foucault développés durant cette période, notamment ceux de biopolitique, biopouvoir et de gouvernementalité, ainsi que sa conceptualisation des rapports entre l'autorité politique et le développement de savoirs quantifiés ont eu un succès considérable

d'une notion démographique clef mises en évidence par Le Bras, elle raffine sensiblement l'histoire sémantique « labyrinthique » du couple population/dépopulation (p.167)

¹⁶ La formulation la plus juste de ce problème par les acteurs impliqués part en effet du fait acquis que la population diminue, sans pouvoir confronter cette dépopulation à aucune source de donnée démographique fiable et générale. De ce fait, il leur est possible d'affirmer que *puisque* la population diminue, *alors* c'est que nous sommes mal gouvernés. On remarquera cependant que si l'idée de dépopulation était très répandue, elle n'était pas hégémonique. C'est notamment son utilité en tant qu'argument politique et économique qui lui donnait un écho particulièrement fort.

(non sans débats) en sociologie et science politique, et représente un cadre théorique courant en sociologie de la quantification (Elden, 2007 ; Hacking, 1982 ; Painter, 2013).

The concept 'population' was central to Foucault's attempts to write an analysis of state formation adequate for contemporary politics. 'Population,' he argued, is the pivot on which turned the transition from rule based on sovereign authority to a 'governmentalized' rule which decentres the state under liberalism. It allows us to think the shifting coalitions that constitute the new social movements and the struggles of the governed. (Curtis B., 2002, p. 506).

Foucault place la découverte de la population dans le courant du XVIII^e siècle. Il identifie à cette période deux grandes révolutions dans les technologies de pouvoir (Curtis, 2002a, p. 505-511). L'une porte sur les corps des membres individuels de la société (anatomo-politique) et l'autre le développement de techniques biopolitiques portant sur le corps collectif de la société. La biopolitique s'ancre tout particulièrement en Angleterre car c'est là qu'avec les travaux de Graunt et Petty, ont été dégagés en premier et le plus nettement les lois, les taux, les indices qui gouvernent une population humaine, changeant son appréhension par le pouvoir et donc sa nature. De fait, au-delà de ses aspects scientifiques, son statut de fondateur de la discipline démographique ou son utilité économique, l'arithmétique politique anglaise a été explicitement conçue par Petty comme un instrument de gouvernement, ou du moins, « d'assistance à l'État », ce qui déjà à l'époque n'allait pas de soi (Le Bras, 2006 ; McCormick, 2009, p. ix, 11 ; Saulnier, 2012, p. 20-21). Ces régularités nouvellement découvertes par ces instruments de veille et de mesure sont au cœur du nouveau dispositif de savoir et de connaissance de l'État. Elles permettent en effet de dégager des points d'accès et de pression pour l'art de gouverner : l'État – peut-être pour la première fois – sait ce sur quoi il peut agir. Cela réduit le champ de ses interventions, mais accroît considérablement leur impact potentiel. La vie même et les comportements du membre de la communauté, en tant qu'individu, et en tant que partie d'un tout, deviennent les cibles de l'action politique. Incidemment, cela modifie la configuration des rapports de domination, le caractère technique, matérialiste, des opérations de gouvernement s'apparentant à l'économie politique des individus et de la population (source de richesses, et de sa propre reproduction et expansion). Il y a donc un équilibre instable et riche dans cette gouvernementalité entre une approche individualisante ou totalisante de l'action publique sur la population : des techniques disciplinaires peuvent viser à réformer les comportements individuels, tandis que d'autres pratiques divisent ou regroupent les individus selon des catégories fluctuantes, établissant des groupes différenciés de toute taille comme les cibles d'actions politiques spécifiques.

Dans son travail sur les premiers recensements canadiens, Curtis concentre sa réflexion sur la nature des rapports qu'entretiennent le concept de population avec le recensement, et que suggèrent – fortement du reste – les analyses de Foucault. Curtis prend ses distances avec lui en évacuant largement les aspects « naturalistes » de la vision foucauldienne ainsi que certains aspects de la généalogie de la notion que celle-ci établit (Curtis, 2002a). Cette dernière ne prend pas assez en compte les modalités concrètes de la mise en place des administrations et des étapes de la formation de l'État. S'inspirant néanmoins de lui, il pose d'abord qu'une population est avant tout une construction théorique, qu'elle n'est pas par définition un fait observable : « Population is not a observable object but a way of organizing social relations » (Curtis, 2002b, p. 24). Comme Foucault, qui veut articuler les réalités biologiques d'un groupe vivant (l'espèce) et ses dimensions sociales et culturelles, Curtis met l'accent sur le caractère construit du concept, insaisissable sans le biais institutionnel du recensement. En effet, il est tentant d'affirmer qu'à partir du XIX^e siècle, on reconfigure le concept de population par un biais instrumental, au point de pouvoir affirmer que « la population ne préexiste pas au recensement » (Schor, 2009, p.3). Le recensement ne fait pas non plus exception aux effets de rétroaction que Desrosières et Hacking mettent en valeur: les catégories pourtant apparemment simples des questionnaires de recensement ne sont pas immanentes, mais le produit d'un travail de convention, la première, mais pas si évidente, consistant évidemment à accorder une équivalence élémentaire entre tous les individus, dégager une « essential sameness » qui ne va jamais de soi, mais dont le potentiel politique était significatif (Curtis, 2002b, p. 28 ; Levitan, 2011, p. 10-11 ; Porter, 1988, p. 25, 2001).

The information that numbers could provide was vital for controlling the population, and especially for augmenting tax revenue. More fundamentally, however, the ideal of enumeration was one which few other than agents of the crown would seriously have entertained, at least on the Continent, under the Old Regime—and monarchs typically regarded demographic figures as a state secret, too sensitive to publish. Implicitly, at least, statistics tended to equalize subjects. It makes no sense to count people if their common personhood is not seen as somehow more significant than their differences. The Old Regime saw not autonomous persons, but members of estates. They possessed not individual rights, but a maze of privileges, given by history, identified with nature, and inherited through birth. The social world was too intricately differentiated for a mere census to tell much about what really mattered (Porter, 1988, p. 25).

Démontant les frontières et catégories de l'Ancien régime, une population se définit donc à travers le recensement par l'articulation de plusieurs éléments conceptuels : les corps humains, des « espaces virtuels » au sein de territoires délimités, et enfin d'une composante temporelle : le recensement place les individus dans l'espace et le temps. Cette articulation n'est possible

qu'à travers le biais des catégories mises en place par une « *authoritative community* », le plus souvent une institution politique et dans le cas du recensement, l'État lui-même, qui investit la notion et l'intègre à son champ d'action (Curtis, 2002b). C'est à travers lui également que ces composantes territoriales et temporelles deviennent la traduction de logiques disciplinaires, au sens de Foucault. On peut évoquer en exemple deux modèles de positionnement des habitants en fonction du temps et de l'espace au moment d'un recensement : le modèle *de facto* considère uniquement la présence effective des individus dans le temps administratif du recensement, c'est-à-dire au moment du passage de l'agent recenseur ; le modèle *de jure* considère, lui, les individus selon le lieu où ils ont un droit établi à se tenir (propriété foncière, pour les femmes auprès de leur père, ou de leur mari, etc.) (Thorvaldsen, 2017, p. 298-299). Enfin – et c'est le point crucial – le recensement crée certes la population, mais selon les modalités d'un projet, d'une conception antérieure de cette population et de cette configuration des relations sociales par les gouvernants (Curtis, 2002b, p. 25 ; Patriarca, 1996, p. 122-175 ; Schor et Spire, 2010).

Il convient cependant de rappeler que notre travail ne vise pas à questionner la réalité de données démographiques produites par le recensement. On ne s'intéresse pas aux évolutions de la population en tant que telles. Ce que l'on veut mettre en avant, c'est que la difficulté technique à *compter* le nombre d'habitants d'un territoire est doublée de questionnements théoriques et politiques sur la manière de définir ces mêmes habitants, et que la population représente un phénomène qui dépasse la simple somme de ses parties constituantes. C'est le sens de posture constructiviste « modérée » que l'on entend adopter. On reconnaît ainsi que la population est une notion statistique élémentaire et un concept démographique qui fait référence à la réalité concrète d'un rassemblement d'individus, sur un territoire fixé et à un moment donné. La détermination de ces limites personnelles et temporelles, la classification même de ces individus, n'est cependant en rien une évidence, de même que le travail politique en amont et en aval de l'opération de dénombrement elle-même. En considérant dans ce travail que la population est aussi, et peut être même d'abord, un phénomène politique majeur, on insiste sur sa plasticité et son ancrage dans des réalités de pouvoirs historiquement situées. De surcroît, l'État – entendu comme l'autorité politique souveraine – n'est pas le seul acteur du jeu de pouvoir qui détermine la manière dont la population est façonnée.

1.3 Les dimensions politiques du recensement

La définition du recensement que nous avons présentée dans l'introduction nous sert de référence afin de pouvoir qualifier les changements apportés à cet instrument au fil des dernières décennies, mais elle ne reflète pas pleinement ce qui le rend remarquable en tant qu'enquête et en tant qu'institution. Pour cela, nous devons apporter à cette définition un supplément ou un commentaire qui, associé à l'importance des dispositifs et des procédures que nous avons cités, vont renforcer la pertinence du recensement comme objet d'étude en science politique. La sociologie politique de la quantification nous fournit un certain nombre d'outils conceptuels pour cela, sur lesquels nous allons nous fonder. Les statistiques sont depuis longtemps identifiées comme des piliers du fonctionnement des régimes politiques et administratifs modernes et des démocraties en particulier (Rose, 1991 ; Rose-Redwood, 2012 ; Zagari, 2010). La place éminente que le recensement occupe dans ce champ renforce la pertinence de considérer son caractère politique, au-delà même des questions de vérité et d'objectivité souvent attachées aux données chiffrées, dont nous avons vu certaines ambiguïtés plus haut.

1.3.1 Le triptyque *polity, policy, politics*

Interpréter le recensement comme une institution permet de donner une dimension plus analytique à ses évolutions techniques et pratiques. La plasticité des définitions existantes laisse une certaine marge de manœuvre, et nous pouvons légitimement considérer le recensement comme une institution politique, pour reprendre la terminologie proposée par Lowndes et Roberts, notamment en tant que structure d'opportunité :

Political institutions shape the opportunities that all of us have as citizens to make our voices heard, to participate in decision making, and to access public services. Institutions like electoral systems, political parties, social movements and human rights legislation all affect what we can and cannot do politically (and the costs, risks and potential benefits involved). The way in which government is organized provides opportunities for citizens to make contact with their representatives and decision makers – through institutional mechanisms such as consultations, complaints systems or question and answer sessions, as well as traditional routes like voting. Whether citizens take up these opportunities is conditioned by other, less obvious aspects of the institutional configuration – such as the timing and location of public meetings – and by informal conventions about the way in which issues are discussed and decisions made. Institutional opportunities and constraints may operate differentially for particular groups of citizens: parents may not be able to attend an evening meeting, young people may be put off by

traditional committee procedures, new migrants may need translation or interpretation facilities (Lowndes et Roberts, 2013, p. 4).

Déclarer que le recensement comporte une dimension politique n'est certainement pas une prétention à l'originalité. Pour la plupart des auteurs, il s'agit d'une phrase éminemment non problématique, mais qui constitue pourtant le cœur de leur propos (Berns, 2009 ; Kertzer et Arel, 2002, p. 2 ; Schor, 2009, p. 1 ; Thompson, 2016, p. 1). Le recensement est un acte politique depuis ses plus lointaines origines, alors qu'il n'était pas plus qu'une laborieuse opération de dénombrement des feux ou un *headcount* plus ou moins fruste. On pourrait aller jusqu'à dire que son caractère politique était peut-être même plus évident encore sous cette forme prémoderne, alors que ses principales fonctions étaient explicitement fiscales et militaires, mais aussi morales pour les auteurs classiques (Berns, 2006, p. 131). Si le caractère politique du recensement ne fait donc aucun doute, les dimensions propres à cette caractérisation ne sont pas homogènes ni stables à travers le temps et les pays. Si on considère le recensement comme une des formes les plus authentiques d'une enquête proprement « nationale », spécifique à chaque pays dans lequel elle est menée, il s'ensuit qu'elle répond dans chaque pays à des besoins différents et spécifiques. À cette dimension nationale s'ajoute comme on va le voir une dimension internationale, produit des échanges d'idées, de concepts et de pratiques entre des acteurs statistiques, au sein des Bureaux de statistique nationaux en particulier. Au cours de son histoire, le recensement a profondément évolué, y compris depuis l'établissement de ce que l'on appelle sa forme classique. Il est donc légitime de se préoccuper de l'impact de ses évolutions sur ses dimensions politiques, alors même que depuis les années 1980 un mouvement émerge qui veut renforcer l'indépendance formelle vis-à-vis du jeu politique.

Il reste qu'il est nécessaire de considérer plus précisément ce que l'on entend par politique dans ce contexte. En utilisant ce terme, nous voulons souligner une de ses significations les plus élémentaires ou fondamentales : est politique tout processus ou dispositif contribuant – délibérément ou non – à la création et surtout à l'entretien et au renouvellement continu d'une communauté humaine organisée. Cette définition extrêmement large est applicable au recensement, et c'est effectivement à cela que l'on pense en premier lieu lorsqu'on le décrit comme une enquête politique : à travers ses aspects techniques, le recensement contribue à l'entretien de la communauté politique. Les définitions plus classiques du politique, par exemple celle de Leftwich (1984), se concentrent souvent sur le pouvoir, les enjeux de sa

distribution et le pouvoir transformatif de celle-ci, mais en laissant parfois de côté les cadres formels dans lesquels cette circulation peut prendre place.

Politics is about power ; about the forces which influence and reflect its distribution and use; and about the effect of this on resource use and distribution; it is about the ‘transformatory’ capacity of social agents, agencies and institutions; it is not about government or government alone.

Même si la question de la distribution du pouvoir est essentielle dans les missions attribuées au recensement, une telle définition ne semble pas pleinement adaptée à notre objet d’étude. Étudier le recensement dans le cadre de la sociopolitique de la quantification implique de considérer ses dimensions politiques à au moins trois, voire quatre, niveaux distincts. Gardant en mémoire que l’on ne cherche pas dans ce travail à établir une nouvelle typologie, on peut ainsi reprendre la triple distinction permise par la langue anglaise comme point de départ : *polity*, *policy* et *politics*. Les traductions en français de ce triptyque ne sont pas faciles à établir avec un degré de précision satisfaisant. On va donc s’inspirer de l’approche adoptée par Leca. Celui-ci introduit son propos par une réflexion sur la place donnée au concept d’État et au besoin constant d’en redéfinir les frontières. En ce sens, le politique et l’État représentent deux concepts indissociables, mais qui réclament de ce fait une clarification, distinguant de ce fait trois « états » du politique (Leca, 2012, p. 61-65). Ce cadre général peut être synthétisé dans le tableau 1. On rejoint en cela certains travaux mettant en perspective la polysémie de cette famille de termes, proposant parfois des typologies plus fines encore. Nous ne voulons cependant pas, ou du moins pas au même degré, « spéculer sur les possibilités conceptuelles de ce vocabulaire » (Palonen, 2003, p. 172).

<i>Politics</i> : « la » politique, politisation partisane, politique « politicienne »	<i>Policy</i> : politique publique	<i>Polity</i> : unité politique, communauté politique, « État-nation »
Détermination des élites et des jeux politiques pour l’accès au « centre politique » (manipulation des institutions juridiques et électorales, formation des coalitions)	Détermination du « faire » et de la substance du politique (<i>who gets what, when and how?</i> ¹⁷) Distribution de ressources matérielles et informelles	Groupe à « l’appartenance obligatoire », et « identité collective englobante » (enjeux de frontières du groupe) Enjeux des limites à ses compétences

¹⁷ Si la formule du titre programmatique de Lasswell (1936) met bien en relief les enjeux matériels des politiques publiques, on notera que son travail porte largement sur la formation et la structuration des coalitions permettant la mise en place de ces dernières au sein des élites, touchant donc autant à la dimension « politicienne » qu’à celle, plus formelle et concrète, des politiques publiques

Interactions avec la sphère sociétale pour déterminer ce qui est du ressort de l'État (phénomène de politisation et de mise à l'agenda)	(gouvernance et arbitrages) Enjeux des capacités d'action et des instruments de connaissance de la société, de ses activités et de ses ressources (indicateurs et données statistiques)	et de souveraineté formelle vis-à-vis de groupes concurrents Unité d'analyse et de référence en matière de relations internationales
---	--	---

Tableau 1 Les dimensions du politique (Leca, 2012)

Le caractère politique du recensement peut ainsi être approché selon trois principaux axes, trois dimensions touchant à ses missions ou à ses effets plus ou moins directs sur la communauté politique et l'appareil d'État.

Dimension politique	Description	Acteurs majeurs	Exemple(s)
Polity – Communauté politique (Polis)	Rôle historique : délimiter les frontières intérieures et extérieures de la communauté (identité collective) et de la <i>nation</i> (population et géographie)	Élus et fonctionnaires, mais processus toujours explicite/conscient ; groupes d'intérêt ethniques, linguistiques, culturels	Recensement israélien de 1948 ; Indiens non taxés dans le recensement US ; recensements des Balkans, au Liban, etc.
Policy — Politiques publiques	Capacités de l'État ; logique et fonction redistributive ; fonctions de planification / « État Ingénieur » et « keynésien » (Desrosières, 2008, p. 56) ; distinction avec l'appareil fiscal/militaire ; passage au recensement moderne	Fonction publique et agents du recensement ; experts « apolitiques »	Transferts de ressources fédérale-local aux États-Unis américains ; péréquation au Canada ;
Politics — débat politique « quotidien »	Recensement (tout ou partie) mobilisé comme ressource argumentaire ou cible dans l'arène politique ; usage normal ou	Politiciens professionnels élus, groupes d'intérêt	Cas américain exemplaire ; Crise au Canada en 2010 ; l'Allemagne dans les années 1980 ; contre-exemple

potentiellement	disruptif	français (non-politisation)
pour	sa	
crédibilité/neutralité		

Tableau 2 : Les dimensions politiques du recensement

Ce tableau synthétise une grille d'analyse des dimensions politiques de la transformation du recensement national. Il est centré sur l'État, ses agents et ses dirigeants. C'est une interprétation large du concept, qui place par exemple les dirigeants élus au sommet hiérarchique de l'appareil d'État¹⁸. Cela n'empêche pas d'observer des logiques d'action autonomes au sein de la bureaucratie. Notre lecture est influencée par les travaux d'Emigh, Riley et Ahmed, notamment pour mettre en relief les acteurs non étatiques, mais ne prétend pas reprendre leur lecture *bottom-up* de l'organisation des recensements. L'État est donc entendu comme une coalition lâche d'acteurs hétérogènes, formant une arène dans laquelle s'affrontent différents groupes, mais dont certains disposent du pouvoir de fixer une partie des règles du jeu (acteurs dits institutionnels, autorités politiques des élus, etc.). Les acteurs et groupes en question, ainsi que l'étendue de l'arène elle-même, sont des dimensions situées historiquement et géographiquement, évoluant de manière non linéaire. Le contrôle de ces *gatekeepers* sur ces règles est toujours partiel, temporaire et ces derniers ne partagent pas les mêmes objectifs. Ils peuvent agir aussi bien en tant que « points de veto » que de fenêtres d'opportunité pour les groupes extérieurs. Une partie importante de points de veto et de ces *gatekeepers* se situe au sein de l'appareil d'État.

La définition de l'État – même dans le cadre plus réduit de ses rapports avec ses instruments comme les statistiques – est elle-même un champ de débat particulièrement intense. Concevoir l'État comme un espace d'affrontement entre des groupes variés permet de mettre en relief l'émergence d'acteurs formels, mais non étatiques dans le processus du recensement. Ce dernier subit en effet une pression politique spécifique d'acteurs infra-étatiques, souvent organisés en groupes d'intérêt, et dont les objectifs peuvent aller d'obtenir une meilleure part des ressources redistribuées par l'État à des velléités explicitement séparatistes. On s'intéresse

¹⁸ Avec la notion de gouvernement et de gouvernementalité, Foucault et certains de ceux qui ont poursuivi ses travaux ont suggéré de dépasser la notion d'État, notamment dans l'opposition traditionnelle entre société civile et État, et les transformations néolibérales (Rose et Miller, 1992, 2010). C'est une question importante, mais largement en dehors du champ de ce travail, à laquelle le cadre théorique de Emigh, Ahmed et Riley nous semble apporter des réponses satisfaisantes. Dans un cadre plus restreint, l'article de Rose et Miller a été discuté par Curtis, qui leur reproche notamment une approche trop peu ancrée dans le développement historique des pratiques concrètes de l'État (Curtis, 1995, p. 578 et suiv.).

donc aussi à la manière dont les *identity politics* et leurs acteurs ont mobilisé les données statistiques, particulièrement le recensement, pour faire avancer leur agenda, obtenir plus de reconnaissance et de ressources de la part de l'État (Bliss, 2013 ; Brown, 2009 ; Kertzer et Arel, 2002 ; Loveman *et al.*, 2012 ; Mora, 2014, p. 62-63, 83-118 ; Urla, 1993). La pression de groupes d'intérêt, notamment leurs revendications identitaires, s'exerce souvent aux trois niveaux du politique. Ces acteurs sont aussi reconnus par un certain nombre de BSN comme des partenaires nécessaires, voire incontournables (Citro, 2012a ; Prewitt, 2016, p. 129 et suiv.). Même si la chose n'est pas toujours formalisée de la même manière, c'est toujours le cas aux États-Unis et au Canada, comme nous le verrons dans les prochains chapitres. Pour les fonctionnaires des BSN, même dans les cas où ces derniers sont formellement indépendants, l'enjeu est délicat : être à l'écoute de ces acteurs est certainement important pour maintenir la pertinence sociale du recensement, mais au prix de faire entrer plus de *politics* dans le processus. C'est notamment le cas dans le contexte américain, où il est particulièrement intense, mais cette situation n'est pas unique : en France la question de créer des statistiques ethniques est régulièrement débattue, bien au-delà des seuls cercles académiques (Brown, 2009, p. 11-13 ; Martiniello et Simon, 2005 ; Simon, 2008).

La première de ces trois dimensions est particulièrement large, mais elle s'appuie sur un corpus de travaux notables mettant en lien des aspects fondamentaux et fondateurs de la communauté politique et la mise en place d'instruments statistiques permettant aux membres de l'observer avec un recul impensable autrement. Le recensement fait ainsi partie, selon B. Anderson, des principaux déterminants de l'idée nationale, et il s'inscrit en cela dans la lignée de travaux sur les processus de construction nationale impulsés par les historiens dits « constructionnistes » autour de Gellner et Hobsbawm sur la nation, la « communauté imaginée » par excellence (Anderson, 1983, Chapitre 7). Anderson inscrit ce processus dans un ensemble symbolique complexe – auquel participent également les entreprises de cartographie – de mise en place d'une histoire commune entendue dans un sens très large, autant politique et sociale qu'artistique et spirituelle, et qu'Anderson résume élégamment sous l'idée de « musée » (d'où le titre sobre de ce chapitre fameux des *Communautés imaginaires*, « Le Recensement, la Carte et le Musée »). Les travaux fondateurs d'Anderson sur cette question ont été largement repris. Le développement de la notion moderne de nation est souvent appuyé et renforcé par le recensement de la population, parfois comme projet politique explicite (Christopher, 2009 ; Labbé, 2003, 2019 ; Santschi, 2008). Par ailleurs, la question porte autant sur la création du groupe que sur les limites qui lui sont apportées et sur

les formes directes ou indirectes de discrimination des minorités qui peuvent en découler (Augustine-Adams, 2009 ; Labbé, 2011 ; Leibler et Breslau, 2005 ; Nikolić et Trimajova, 2015 ; Theiss-Morse, 2009, p. 64-94).

La seconde dimension, *policy*, est plus facile à délimiter et sa traduction plus directe, politique publique : il s'agit dans l'ensemble de la place du recensement dans le « faire » de l'État. Cette dimension permet de mettre en relief les fonctions explicites du recensement, son utilité en tant qu'outil de l'État. On y retrouve les logiques fortement instrumentales de gouvernance et de souci pour les outils de l'État. Le recensement en tant que tel peut être conçu comme une politique publique proprement dite, mais son rôle principal est sans doute plus justement rattaché à des logiques de support et d'information au sein d'autres cycles de politique publique. Cette seconde dimension est inscrite profondément dans l'ADN du recensement, et rappelle qu'au-delà de ses déterminations symboliques, le recensement a été d'abord développé comme instrument de gouvernement. De plus, en considérant le recensement comme instrument de politique publique et comme politique publique en tant que telle, elle souligne fortement la capacité structurelle de l'État à se projeter concrètement sur le terrain : en envoyant ponctuellement ses agents dans chaque foyer, l'État établit un lien rare entre la population et lui-même malgré son abstraction (Lauriault, 2012, p. 301-303). En cela, le recensement participe également à la construction de l'État en tant qu'organisation administrative, et agit en révélateur de l'état des infrastructures de communication, et d'information, et donc de sa capacité d'action en général (*state capacity*).

Le concept de capacité de l'État a souvent été décrit comme un produit du renouveau des études sur l'État lui-même, parfois comme une autorité susceptible de s'affaiblir, mobilisant ce faisant certains des auteurs clefs de néo-institutionnalisme (Evans *et al.*, 1985 ; Huntington, 2006 ; Skocpol, 1985 ; Spruyt, 2002). Le plus souvent, il est cependant présenté comme un système multiforme qui exerce divers degrés de pouvoir sur des populations et des territoires (D'arcy *et al.*, 2017 ; Lindvall et Teorell, 2017). La capacité de l'État a fait l'objet de définitions larges. Elle a été décrite généralement comme “the capacity to implement state initiated policies” (Geddes, 1996, p. 14); “the degree of control that state agents exercise over persons, activities, and resources within their government’s territorial jurisdiction” (McAdam *et al.*, 2001, p. 78); “the institutional capability of the state to carry out various policies that deliver benefits and services to households and firms” (Besley et Persson, 2011, p. 6); et par “the ability of the state to effectively implement its chosen policies” (Soifer, 2013, p. 2). De nombreuses approches de la capacité de l'État se concentrent sur une certaine forme de

capacité coercitive directe des institutions, et un certain nombre d'études explorent les caractéristiques déterminantes des conflits civils ou des guerres civiles (Centeno, 2002 ; McAdam *et al.*, 2001). L'influence des travaux de Tilly sur la dynamique de la formation de l'État moderne, l'approche dite « war-making/state-making » est perceptible dans nombre de ces travaux qui se fondent sur l'étude de la guerre et de la puissance militaire pour évaluer la capacité de l'État (Taylor et Botea, 2008). Cela peut parfois converger avec d'autres analyses qui utilisent le recensement comme une indication de la capacité à extraire des informations d'une population et d'un territoire, comme Loveman l'a démontré dans son travail sur les communautés rurales du Brésil face à l'autorité de l'État au XIX^e siècle (Loveman, 2005, 2007). En effet, le recensement fait partie des outils de lisibilité les plus importants dont dispose l'État, en tant que base de son pouvoir infrastructural (Mann, 1984, 2008 ; Scott, 1998, p. 56-77).

Dans le contexte des études sur la capacité de l'État, le recensement est à la fois une conséquence de la capacité de l'État, puisqu'il représente un investissement important et la capacité de projeter matériellement des agents partout sur le territoire, et un facilitateur de la capacité de l'État grâce aux données qu'il extrait. Par rapport à de nombreuses autres écoles de conceptualisation de l'État, les approches centrées sur la capacité de l'État sont souvent axées sur les données. Beaucoup tentent de produire un indicateur robuste de la capacité de l'État, souvent avec un nombre significatif de cas, sur des périodes parfois très longues. Le recensement a parfois été utilisé comme un indicateur de la capacité de l'État lui-même, notamment dans sa capacité à exercer l'une de ses fonctions primaires de pacification (Brambor *et al.*, 2020 ; Centeno, 2002, p. 110-1120 ; Lee et Zhang, 2017). Un recensement moderne est en effet une opération considérable qui nécessite un certain nombre de conditions préalables : des financements importants, des cartes à jour, une main-d'œuvre abondante et les moyens de la former, etc. Un pays capable de maintenir tous les cinq ou dix ans un recensement régulier possède au moins une certaine forme de puissance. En outre, le recensement est un « facilitateur de capacité », car il donne à l'État les informations dont il a besoin pour mener à bien de nombreuses autres politiques, de la redistribution des richesses aux investissements dans les infrastructures. La littérature sur la capacité de l'État reconnaît indirectement que la production de statistiques, l'un des outils d'information les plus importants de l'État, a un contenu et un contexte politiques. Zhang et Lee considèrent par exemple la qualité et l'exactitude des données sur l'âge dans le recensement comme un

indicateur, un *proxy*, de nombreuses conditions sociales et administratives au sein des sociétés qu'ils étudient.

En substance, au-delà du caractère évidemment politique du recensement, c'est sa politisation, notre dimension *politics*, qui pose le plus manifestement problème. Et encore, comme on l'a vu, même si cela n'est pas si simple : on pourrait défendre l'idée que la politisation du recensement permet de garantir sa pertinence sociale et sa visibilité. Subissant une pression accrue de l'actualité, le contenu du recensement a de meilleures chances de refléter les demandes contemporaines de la société. L'arbitrage entre la discrétion et la pertinence de cet instrument est particulièrement délicat. D'aucuns pourront juger que les coûts (procédures légales, pressions financières parlementaires et *oversight* envahissant) sont disproportionnés par rapport aux gains en notoriété, notamment parce que cette notoriété elle-même peut être polarisée¹⁹. À une extrémité du spectre, il peut alors sembler s'approcher d'un référendum ou d'un plébiscite, ce dont on a quelques exemples. Bien évidemment, considérer le recensement comme un exercice référendaire va changer sa nature, ce qui en est attendu et les comportements de participation. La plupart du temps, c'est en réalité une question ou un aspect précis du recensement qui va être mis en avant et accusé de tendre à un mode référendaire. C'est sur ce thème que Skerry exprime ses inquiétudes pour le recensement américain (Persily, 2001 ; Skerry, 1996, 2000). C'est une lecture qui peut être étendue au mouvement *Count me Canadian* ainsi qu'à ce que Cross a évoqué pour le recensement canadien (mais plus légèrement) après 2010. Dans un retour sur la crise de 2010, alors que le recensement de 2016 devait rétablir la méthodologie antérieure et annuler la réforme du recensement des conservateurs, Cross souligne que la participation même au recensement pourrait devenir une manière d'afficher ses préférences politiques : « Based on comments from people saying they won't fill in the long form, participating in the census risks becoming a statement of one's political affiliation and not a civic obligation » (Cross, 2015).²⁰ Il s'agit aussi d'une question de *framing*, et la difficulté est alors de savoir comment considérer la validité des résultats. En Europe occidentale, l'un des cas les plus frappants est la crise du recensement en Belgique en 1959, dont les racines remontent à 1932 et l'association entre la fixation de frontière linguistique entre flamingants et Wallons et les résultats du volet

¹⁹ Une illustration anecdotique trouvée sur des forums d'énumérateurs en plein dans le recensement de 2020 aux États Unis : un énumérateur racontait son expérience dans un état très largement démocrate, et son échange avec une personne s'identifiant comme républicaine, et refusant de participer au recensement pour affaiblir la représentation (démocrate) au Congrès de son état.

²⁰ De fait, cette lecture s'est révélée très excessive : rien n'indique un effet significatif des préférences politiques sur la participation au recensement de 2016.

linguistique du recensement belge. La loi de 1932 affectait directement la vie des Belges le long de cette frontière en déterminant la langue de l'administration municipale et celle des écoles locales en fonction de la proportion de chaque groupe linguistique, faisant de cette frontière linguistique une frontière « mobile ». Les résultats du recensement de 1947 montrèrent un repli presque généralisé du flamand, avec des évolutions locales particulièrement fortes, provoquant la colère du mouvement politique flamand, et le recensement fut partiellement interprété comme une forme de référendum sur la langue des institutions locales (Leton et Miroir, 1999, p. 75-82 ; Rillaerts, 2010, p. 30-55)²¹. Le recensement de 1947 fut aussi violemment critiqué en tant que tel, notamment en raison de la difficulté reconnue de mesurer la pratique réelle des langues dans un contexte où cette pratique même était intensément politisée (Levy, 1960). Face à un blocage politique complet, le gouvernement décida d'abandonner le volet linguistique du recensement et de fixer définitivement la frontière linguistique : appuyée sur le principe d'unilinguisme régional, la question linguistique est devenue en pratique géographique plus que démographique (Goriely, 1982 ; Sinardet, 2013, p. 144-146).

Un autre cas limite est l'ambiguïté de l'organisation par l'Australian Bureau of Statistics (ABS) de l'enquête postale sur le mariage gay en Australie en 2017. Sans être formellement un plébiscite, cette enquête consistait à envoyer un formulaire à toute la population en âge de voter en Australie. La question n'est pas seulement liée au recensement en tant que tel, mais aux pratiques et usages de l'ABS et des statistiques publiques. Le recensement est l'un des piliers des statistiques publiques, et il y fut fait référence explicitement par le gouvernement australien pour mettre en avant l'expertise de l'ABS à traiter une masse importante de réponses, et ce malgré les problèmes informatiques rencontrés par l'ABS lors du recensement de 2016 (Commonwealth of Australia *et al.*, 2018 ; Parliament of Australia *et al.*, 2016) :

The Marriage Survey used a more comprehensive data collection, to ensure reliable results at an electorate level. The head of the Marriage Survey Taskforce and Deputy Statistician Mr Jonathan Palmer explained that: "This is not really a sample survey. We're, effectively, conducting a census of people who are in that

²¹ Cette confusion n'était pas nécessairement interprétée comme un problème par certains acteurs politiques (pour Leton et Miroir en revanche, c'était un problème majeur). La chose semblait même aller de soi pour plusieurs membres du parlement national dès 1932. Ainsi le rapporteur de la loi de 1932 lui-même, Frans van Cauwelaert, déclarait à l'époque : « Ce résultat [celui du recensement] peut être considéré comme un référendum fait dans des conditions particulièrement sérieuses ». Lors de la crise de la fin des années 1950, le député socialiste Joseph Bracopsi devant des collègues : « le recensement, si imparfait soit-il, est de toute évidence le seul moyen démocratique de connaître l'opinion de centaines de milliers de nos concitoyens ». Cette association entre le recensement et une « question d'opinion » est le résultat d'un contexte politique intensément polarisé depuis la fin de la guerre autour des différentes itérations de la « question flamande ».

subpopulation of eligible voters. As I said, I had some discussions with our chief methodologist around the approach we're taking in this. If we tried to conduct it as a sample survey, in order to produce quality results at the individual electoral division level, we would need to have an extremely large sample in the millions. So, it's just not a viable approach ». (Commonwealth of Australia *et al.*, 2018, p. 40)

La mise en place de cette enquête et sa prise en charge par l'ABS étaient la conséquence d'une série d'échecs à faire voter un plébiscite sur cette question au Sénat, alors que le gouvernement s'était engagé à aborder la question lors des élections de 2016²². La décision de procéder de cette manière avait été vivement critiquée par le public et au sein même de l'agence (Howard, 2019, p. 72-74 ; Towell, 2017). Le caractère inhabituel, exceptionnel même, de l'opération est d'ailleurs noté dans les documents publiés par l'ABS depuis et par de nombreux observateurs (Australian Bureau of Statistics, 2018, p. iii ; Wallace *et al.*, 2021). Il en ressort donc une opération quelque peu ambiguë quant à l'indépendance de l'ABS des processus directement politiques, et quant à la nature de l'enquête elle-même, dont l'intense politisation du contenu n'est pas douteuse (Copland, 2018). Certains n'hésitent d'ailleurs pas à le considérer explicitement comme un plébiscite en dépit de sa trajectoire complexe et de son statut légal (McAllister et Snagovsky, 2018, p. 409). Il s'agit cependant d'une situation particulière, le recensement n'étant pas la seule mission de l'ABS, mais elle permet de montrer une certaine perméabilité entre différents registres d'action et de dimensions politiques sur des pratiques censitaires.

1.3.2 Les ambiguïtés de la dépolitisation des statistiques

Le cas de l'ABS en 2017 suggère que certaines des questions de nature politique touchant le recensement – qu'elles soient considérées comme des opportunités ou bien des problèmes – sont associées à la position des agences responsables de cette enquête face au gouvernement : Dans quelle mesure sont-elles capables d'arbitrer seules sur des enjeux de contenus, de formulation et de méthodologies du recensement ? En d'autres termes, comment leur degré d'indépendance formelle ou d'autonomie informelle influence-t-il les qualités politiques du recensement ? La notion d'indépendance peut être entendue de plusieurs manières. Il y a un lien direct avec la notion d'impartialité et surtout d'objectivité, plus mécanique que disciplinaire (Porter, 1996, p. 4-8). Cela renvoie donc au cœur de la définition des statistiques

²² Il est à noter, au risque de compliquer passablement la question, que si le gouvernement de coalition Liberal-National élu en 2016 s'était effectivement engagé à mettre la question du mariage homosexuel aux voix, il était fortement clivé sur cet enjeu fragilisant la coalition, et le National Party va d'ailleurs soutenir la campagne du « non », tandis que le Liberal Party va rester officiellement neutre (même si un certain nombre de ses élus vont s'engager en faveur du « oui ») (Hutchens, 2017 ; Wallace *et al.*, 2021)

elles-mêmes, comme objet hybride, entre pratiques de quantification et outil de distanciation. Plus concrètement, la notion d'indépendance représente autant la forme juridique et le statut formel d'un BSN, qu'un souci renforcé pour la qualité des données, entendue dans un sens plus large que leur seul perfectionnement technique, en écho aux principes de l'objectivité mécanique évoquée par Porter (1996, p. 5). Il s'agit alors d'un mode d'organisation d'agences étatiques afin de les éloigner du champ politique partisan, à la manière des banques centrales ou plus généralement des QuANGOs (quasi-autonomous non-governmental organizations) au Royaume-Uni et dans plusieurs pays anglo-saxons (Roberts, 2011 ; Vibert, 2007). On notera cependant que la manière dont cette indépendance se définit en pratique est délicate à déterminer précisément (Gilardi, 2002, 2005 ; Prévost, 2020 ; Prutsch, 2019, p. 153-172 ; Thatcher, 2002). Une telle organisation ne se limite pas en effet à transformer les modes de gouvernance des BSN ni à des protections institutionnelles et légales contre des ingérences politiques directes, contre des « tripotages » grossiers²³. De même, la « politisation » d'un bureau de statistiques prend rarement la forme d'une soumission servile à l'autorité politique de l'heure (Skerry, 2000). De fait, de telles manipulations directes des chiffres sont relativement rares (Alonso et Starr, 1987, p. 299-302 ; Aragão et Linsi, 2020 ; Skerry, 2000, p. 14-22). Elles peuvent cependant se révéler spectaculaires : le cas de la Grèce est exemplaire à cet égard et a amené l'agence de statistiques européenne Eurostat, ainsi que d'autres partenaires puissants, à exiger une refonte complète du système statistique grec (Alldritt *et al.*, 2015 ; Prévost, 2021). Dans le cas des manipulations de l'indice des prix en Argentine, l'effet a d'abord porté sur la réputation du BSN, mais cela n'a pas été suivi d'effets significatifs en termes de réforme structurelle malgré la motion de censure passée par le FMI entre 2013 et 2016 (Dargent *et al.*, 2018, p. 20-25 ; Izchovitch, 2017 ; The Economist, 2011b, 2011b, 2012). Moins spectaculaires, et plus difficiles à empêcher, sont les manœuvres portant sur les calendriers de publication, sur la sélection, parmi la masse des données et des enquêtes, des résultats mis en avant, sur la nomination ou la révocation d'un statisticien en chef (Guy et Levitas, 2005, p. 7-25 ; Hoinville et Smith, 1982a ; Padieu, 2008, p. 8-14).

²³ On peut d'ailleurs ajouter que truquer les chiffres du recensement présente une difficulté supplémentaire : donner de mauvais chiffres une année ne peut être simplement corrigé au recensement suivant, du fait du caractère cumulatif des données démographiques. On ne modifie pas des chiffres, mais une tendance, dont l'écart avec la réalité va s'accroître d'année en année.

Méthodologique/scientifique	Professionnelle/opérationnelle	Organisationnelle/structurelle
Définitions des concepts	Programme statistique	Autorité de tutelle
Contenu des questionnaires	Politique de dissémination	Discrétion budgétaire
Conception des enquêtes		Nomination du Statisticien en chef

Tableau 3 Dimensions de l'indépendance statistique (Laux, 2008)

L'indépendance d'un BSN est ainsi ce qui lui permet de résister aux interférences politiques, mais celles-ci doivent être définies. Ancien directeur de l'US *Census Bureau*, Kenneth Prewitt propose une définition très inclusive de la notion d'interférence politique, pour mieux cerner les contours que doit prendre une défense raisonnée de l'indépendance ou de l'autonomie du Bureau :

Political interference is the attempt to gain partisan or regional advantage by shaping the production of a statistical product against the judgement of a non-partisan and apolitical statistical agent. More specifically, I define political interference as including

1. The politically motivated suppression of an agency's responsibility to offer its best judgement on how to most accurately and reliably measure a given phenomenon;
2. The politically motivated decision to prevent an agency from using state-of-the-art science;
3. The politically motivated insistence on preclearance of a major statistical product that is based on state-of-the-art science. (Prewitt, 2010, p. 228).

L'approche de Prewitt, part du principe qu'un BSN propose des techniques à la pointe de la science (« state-of-the-art science ») et repose sur l'intentionnalité politique des auteurs de l'interférence²⁴ : il distingue par exemple l'opposition exprimée par le Congrès à une innovation pour des raisons budgétaires et de souci du fardeau des répondants, du rejet d'une mesure scientifiquement valide pour des raisons de stricte politique partisane. Par ailleurs, il suggère que les interférences politiques ne se limitent pas au programme statistique lui-même ni à la production, à l'accès anticipé ou à la dissémination des données, qui restent des cibles privilégiées, mais implique aussi la gestion du personnel, comme moyen de pression sur les

²⁴ Cette introduction de la motivation des acteurs n'est pas sans poser quelques difficultés, dont Prewitt a conscience et adresse dans une note : « [...] incorporating motivation into my definition of political interference makes it difficult to apply with any rigor. I agree but see no alternative. In the politics of dual system estimation (DSE), few Republicans or Democrats announced a political reason for attack or defense of DSE, but no knowledgeable observer would conclude that political motivations were absent. »

statisticiens. Prewitt insiste bien sur les dommages qui peuvent résulter de telles interférences, ou même du simple soupçon d'ingérence, sur la réputation du BSN et leur effet sur la bonne volonté des habitants. L'indépendance est notamment mise en avant par des textes législatifs qui encadrent l'activité statistique des bureaux et régulent leurs rapports avec d'autres agences publiques.

À cette notion d'indépendance est donc associée celle de confiance accordée aux travaux d'un BSN. À bien des égards, l'indépendance en tant que concept opérationnel appliqué aux BSN depuis une trentaine d'années, apparaît comme une garantie offerte aux utilisateurs, notamment les grandes institutions internationales économiques et diplomatiques, mais aussi dirigée vers la communauté des citoyens dans un contexte de méfiance généralisée vis-à-vis des organismes gouvernementaux et étatiques, méfiance qui affecte la mise en œuvre des enquêtes (Hogan, 2020). La confiance accordée à cette information repose selon I. Fellegi, sur des facteurs que l'on peut désigner comme *structurels*, c'est-à-dire « ayant trait aux arrangements légaux et organisationnels suivant lesquels le bureau statistique opère », *statistiques*, ou techniques, c'est-à-dire « touchant à la manière dont le bureau recueille, traite, publie et gère la qualité de ses données », et, enfin, *réputationnels*, c'est-à-dire « visant à s'assurer que les usagers, parmi lesquels, de façon importante, les médias et le public en général, voient et apprécient que les produits de ce bureau méritent leur confiance » (Fellegi, 2004a, p. 191). Les conflits ou les désaccords relatifs à la confiance que l'on devrait accorder aux statistiques tiennent au fait qu'il s'agit d'informations politiquement chargées et pouvant être utilisée à des fins d'élaboration, d'évaluation, d'analyse ou de pilotage des politiques publiques. En l'absence d'une indépendance visible, la confiance du public disparaîtrait et, avec elle, la possibilité de « bonnes politiques », fondées sur des preuves (Sheikh, 2011).

La question de la politisation introduit donc aussi celle de l'indépendance des statistiques publiques, qui hors du Canada en 2010 et aux États-Unis depuis 30 ans, n'a pas souvent été invoquée pour parler des recensements. Cette notion représente un élément contextuel significatif, car cette idée et ce programme de l'indépendance des BSN ont émergé dans les années 1980, alors même que comme nous allons le voir, on commençait à parler pour la première fois de nouvelles méthodologies radicales pour les recensements. Elle est également portée et mise en avant par un certain nombre d'organisations internationales.

1.4 Conclusion

La question de l'indépendance des statistiques publiques et de l'autonomie informelle et formelle des BSN ne doit cependant pas seulement se lire comme une opposition entre une approche intégralement technique et scientifique résistant à des interférences politiques indues. Comme on l'a vu, les statistiques ne sont pas aisées à dissocier de leur rôle, fonction ou investissement politique, tant ces derniers sont profondément inscrits dans leur principe même (Thompson, 2016, p. 2-3). La question de l'indépendance des BSN affecte néanmoins les recensements de manière directe en modifiant potentiellement le régime d'accès aux instances de décision, ainsi que la perméabilité de ces dernières à des demandes explicites d'une part, et à des évolutions sociales de grande ampleur de l'autre. Ceci affecte essentiellement le contenu du recensement, mais également certains aspects de sa méthodologie. Ainsi, la demande explicitement formulée par le gouvernement canadien et par un nombre limité de Canadiens, de repenser les règles d'obligation de réponse pour une partie du recensement, tandis que le souci croissant du fardeau du répondant influence l'organisation des questionnaires et leur diffusion de manière plus latente depuis longtemps, ainsi que des questions de plus en plus sensibles de respect de la vie privée et de la confidentialité des données. Il y a néanmoins un certain décalage entre la notion d'indépendance et cette enquête. Le recensement occupe une place à part dans le programme statistique des BSN, et est affecté par la question de l'indépendance de manière spécifique. Les dimensions politiques particulières de cette enquête dans sa forme classique ne se prêtent pas facilement à la notion d'indépendance. On pourrait alors interpréter les importantes réformes du recensement qui se multiplient depuis les années 1980 au regard de ce « nouveau » paradigme de l'activité des statistiques publiques.

CHAPITRE 2

CONTEXTES ET TRANSFORMATIONS DES RECENSEMENTS

Le but de ce chapitre est de mettre en perspective les grandes tendances affectant les recensements pratiqués dans le monde depuis les années 1980, jusqu'au cycle de recensement de 2010. On ne reviendra pas en détail sur le choix de cette périodisation, sinon pour rappeler ponctuellement que si elle offre un étalon pratique et relativement généralisable, elle ne s'applique pas à tous les pays avec la même pertinence. L'un des principaux constats de notre propos est de relever les spécificités du recensement dans les réponses apportées aux défis contemporains que doivent affronter les statistiques publiques et que certains qualifient « d'olympiques » (Holt, 2007). À ce titre, il est donc nécessaire de considérer certains aspects des pressions structurelles qui s'exercent sur la production des statistiques publiques. On ne vise pas à en donner une vision exhaustive, mais à montrer comment un instrument tel que le recensement se transforme de manière spécifique, mais s'adapte aussi à des évolutions plus larges du secteur d'activité auquel il appartient.

La relative stabilité des formes prises par cet instrument jusqu'aux années 1980 ne signifie pas tant stagnation qu'incrémentation. D'une manière générale, le recensement n'a pas cessé d'évoluer techniquement et méthodologiquement. Il s'est aussi constamment ajusté aux demandes du gouvernement et de la société, qui ont été façonnées en retour par lui. Cependant, il est un fait que son architecture générale est restée remarquablement stable depuis le modèle tracé par Quételet au milieu du XIX^e siècle. Une des raisons possibles de la stabilité de ce modèle est qu'il a été tôt adopté et développé par les organisations internationales autour desquelles la communauté épistémique s'est organisée progressivement. Depuis environ quarante ans cependant, de nouvelles tendances émergent et affectent profondément le recensement. Il est possible selon nous de les interpréter comme des transformations comparables par leur ampleur et leur processus de diffusion à celles qui ont fait émerger le recensement classique au XIX^e siècle. Le parallèle entre ces deux époques est tentant et peut se révéler fructueux. Depuis les années 1980 comme au XIX^e siècle, et sans nier leurs racines nationales, ces transformations sont largement soutenues par des organisations internationales.

Ces organisations jouent un rôle majeur dans le développement et la diffusion des transformations du recensement. Cette influence n'est pas seulement informelle : elle s'appuie aussi sur la distribution de ressources financières et matérielles, mais aussi la participation directe de représentants de BSN de pays riches dans des programmes de recensement de pays moins développés, dans des fonctions d'encadrement et pas seulement d'observation. Par ailleurs, face à l'émergence d'une notion plus formelle et plus codifiée de l'indépendance des statistiques publiques et des structures chargées de leur production, ces organisations internationales agissent en caisse de résonance des demandes des principaux acteurs de la communauté, producteurs et consommateurs.

En considérant l'influence du réseau d'organisations nationales et internationales sur lesquelles s'appuie la communauté épistémique, il est donc possible de prolonger le raisonnement de Ventresca à la période contemporaine et de considérer sa pertinence pour étudier comment les normes de recensement ont continué à être façonnées par ce secteur statistique international, qui s'est massivement développé tout au long du XX^e siècle. Ventresca étudiait la diffusion du modèle de recensement « quételetien », on s'intéresse quant à nous à l'émergence d'une tendance en rupture avec le recensement classique, une nouvelle famille de modèles, potentiellement dominante. Face à ces nouveaux modèles, certains chercheurs et commentateurs constatent ou appellent à la « fin des recensements », on pourra ainsi considérer si la communauté épistémique internationale aura effectivement accompagné le recensement « du berceau à la tombe ».

Le soutien à ces évolutions affiché par des organisations internationales ne doit pas être interprétée comme une véritable polémique scientifique comparable à celles qui ont accompagné la mise en place des premières enquêtes par sondage (Prévost et Beaud, 2015, p. 153-157). L'objectif des statisticiens et des organisations internationales est d'obtenir des données de bonne qualité, comparables entre elles et dans le temps. De plus, et cela est un point crucial, les transformations les plus spectaculaires, telles que la mise en place d'un recensement purement par registre, n'affectent qu'un nombre relativement limité de pays. D'autres évolutions moins radicales, et notamment les effets de l'utilisation massive des nouvelles technologies d'information de communication (TIC)²⁵, sont plus largement

²⁵ Il est tentant d'utiliser le terme de « nouvelles » TIC tant il semble que les technologies aient influencé la passation et la diffusion des enquêtes statistiques depuis une vingtaine d'années. Cette nouveauté est évidemment à relativiser. D'une certaine manière, on pourrait d'ailleurs considérer que l'une des principales ruptures technologiques, la généralisation de l'informatisation du recensement, remonte aux années 1960-1970 (Benjamin, 1961, p. 136-137 ; Worton, 1998, p. 234-235).

répandues. Les défis rencontrés par les recensements contemporains n'en sont pas moins significatifs.

2.1 Rôle ancien et renforcé des organisations internationales

Très tôt dans leur histoire les statistiques, et notamment les statistiques démographiques, ont été intégrées aux systèmes d'association et d'échanges scientifiques des élites savantes européennes, et elles sont mobilisées dans des négociations internationales, notamment lors du Congrès de Vienne, qui avait mis sur pied un comité statistique inédit²⁶. C'est cependant à partir du milieu du XIX^e siècle qu'émergent pour la première fois des modes d'organisations et de coordinations des statistiques officielles, au sein desquelles le recensement occupe l'une des premières places.

2.1.1 Émergence du recensement classique

Pour mieux montrer ce qui semble changer à partir des années 1980, il est cependant nécessaire de considérer certains aspects plus anciens ou du moins de considérer cette question dans le temps long. Prise comme sujet de recherche, la question de la transformation

²⁶ Le rôle précis joué par les statistiques lors du Congrès de Vienne n'a jamais été étudié en détail. Cet événement est pourtant remarquable à plusieurs titres, donnant un panorama limité mais éclairant sur l'état des pratiques statistiques en Europe à cette date (Behrisch *et al.*, 2007). Les archives du Congrès montrent que les principaux négociateurs s'appuyaient sur ces statistiques démographiques et financières relativement frustes et hétérogènes pendant leurs discussions, et la création du Comité statistique était une réponse au souci de se mettre d'accord au préalable sur les chiffres eux-mêmes (Congrès de Vienne, 1844, p. 562-563 ; Jarrett, 2013, p. 115-116). On se situe également à une période charnière quant à l'usage du terme « statistique » lui-même, encore imprégné de sa signification purement étatique, comme semble le montrer la formule d'un article secret du traité d'alliance de 1813 entre la Russie et la Prusse : Alexandre I^{er} de Russie s'y engage solennellement à « ne pas déposer les armes tant que la Prusse ne sera pas reconstituée dans des proportions *statistiques*, géographiques et financières égales à celles qu'elle avait auparavant ». De plus, le terme de statistique n'avait pas encore pleinement fusionné avec les outils de l'arithmétique politique. Le Comité statistique du Congrès mobilise essentiellement des informations chiffrées et démographiques, mais la manière dont celles-ci sont interprétées est éclairante. Ainsi, lors du partage des territoires d'Europe centrale entre la Russie, la Prusse et l'Autriche, les puissances ont tenté de trouver un équilibre qui leur paraissait équitable : cela passait non seulement par la prise en considération de la population des territoires concernés, mais aussi de critères plus qualitatifs. Comme le relève Zamoyski :

In all the negotiations at the congress the political value of land was calculated not in acres or hectares, but in numbers of inhabitants, commonly referred to as 'souls'. And while some were guided more by quality of land or strategic considerations, Prussia, which had an almost obsessive preoccupation with the military recruitment value of population, admitted only 'souls' into her calculations.[...] Originally, Castlereagh, Metternich and Talleyrand had wanted the value of the land and the wealth of the inhabitants factored in, but Prussia would have none of it; she was to be indemnified for the loss of the poorest regions of Poland, inhabited by a destitute and backward peasantry. (Zamoyski, 2007, p. 386-387)

La statistique prussienne, notamment celle de l'école de Göttingen, reposant sur des tableaux descriptifs plus littéraires et une conception plus « holiste », n'était donc pas aussi pertinente pour tous les acteurs du Congrès, en dépit de sa dimension comparatiste et du travail de mise en équivalence implicite dans la conception de ses tableaux (Desrosières, 1993, p. 29-33). Si le Congrès n'invente pas de nouvel outil, il demeure un moment remarquable de l'histoire des statistiques et de leur usage dans un contexte international.

ou de la réforme des recensements s'appuie sur des phénomènes relativement nouveaux, mais ses racines sont profondes. Comme on a pu l'évoquer plus haut, au cours de la longue histoire de cet instrument, les techniques de dénombrement ont été longues à changer et se heurtaient aux problèmes fondamentaux posés par les capacités des États jusqu'au XIX^e siècle. En ce sens, l'introduction au XIX^e siècle de l'obligation de réponse au recensement, sanctionnée par la menace d'amende et poursuites judiciaires, est plus un retour à une forme de norme historique qu'une véritable nouveauté²⁷. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, le recensement est enraciné dans les contextes politiques (au sens large) et idéologiques de ses différentes itérations. Ainsi, la mise en place des premiers recensements modernes est indissociable du développement, à la fois théorique et pratique, des États et des sociétés modernes, tandis que la diffusion du libéralisme politique au XIX^e avait entamé une profonde transformation des rapports entre l'autorité politique et les citoyens. La combinaison de ce contexte avec l'émergence de nouveaux instruments techniques et scientifiques, les technologies administratives, les statistiques et les « machines à compter » comme celle d'Hollerith, ont façonné les premiers recensements modernes. Les évolutions de cet instrument depuis quelques décennies mettent à l'épreuve sa définition classique, mais confortent ce modèle d'évolution : la rencontre entre de nouvelles logiques dominantes de gouvernement d'une part, et de nouveaux outils techniques et théoriques d'autre part, forme le creuset d'où un « nouveau » recensement pourrait émerger.

Jusqu'au XIX^e siècle, les possibilités de transformation et d'amélioration du recensement sont relativement limitées et profondément liées aux capacités statistiques, mais aussi administratives et politiques, des États eux-mêmes. Le développement des infrastructures de communication et des outils bureaucratiques, ainsi que celui des missions attribuées au gouvernement vont progressivement permettre d'améliorer la qualité des recensements de manière incrémentale. En pratique, l'instrument ne change pas cependant fondamentalement de forme. Ce sont des développements croisés de la théorie statistique, de la technologie et des administrations à partir de la fin du XIX^e siècle qui vont constituer la matrice de la transformation du recensement. Il est donc possible d'analyser l'évolution du recensement en

²⁷ Il ne faut évidemment pas exagérer ni généraliser ces similitudes : l'organisation des recensements classiques, s'il fait appel comme autrefois à l'exercice de la puissance régaliennne, n'est pas aussi violemment disciplinaire qu'autrefois. On pourra cependant noter que dans certains pays, l'organisation du recensement repose sur la mise en place d'un véritable couvre-feu ou confinement de la population afin de s'assurer, agents de police à l'appui, que celle-ci est chez elle le jour dit. Cette pratique est exceptionnelle dans les pays les plus développés, mais elle se retrouve un peu partout dans le monde, de la Turquie au Nigéria, en passant par la Bolivie (BBC News, 2012b ; Fraser, 2000 ; Houreld, 2006). Elle semble cependant en passe de disparaître, notamment au profit de nouvelles approches technologiques.

établissant un lien avec les capacités de l'État lui-même en tant qu'organisation, ainsi qu'avec l'évolution des demandes du gouvernement.

Le recensement émerge sous sa forme moderne, ou classique, autour du milieu du XIX^e siècle en Europe occidentale, et le nom d'Adolphe Quételet lui est fortement associé. C'est en effet ce mathématicien belge, bien intégré dans la communauté scientifique européenne, qui va concevoir une architecture méthodologique et opérationnelle utilisée comme le modèle des recensements classiques (Jahoda, 2015 ; Porter, 1995). Il en présente le prototype lors du recensement de Bruxelles en 1842. Sous sa direction, le patron de ce recensement fut élargi pour organiser le recensement de l'ensemble de la Belgique en 1846, ainsi qu'en 1856 et 1866 dont Quételet fut également responsable. On y retrouve déjà les principaux enjeux méthodologiques du recensement, qui seront débattus à partir de 1853 et pendant les décennies suivantes au sein des Congrès internationaux de la statistique. Le modèle du recensement belge établi par Quételet est un recensement obligatoire (assorti de menaces de sanctions), exhaustif (couvrant toute la population sur l'ensemble du territoire), simultané (une date précise de référence), *de facto* (les gens sont comptés là où ils se trouvent le jour du recensement), et enfin, nominatif et individuel (tout en restant articulé autour de la notion de foyer)²⁸.

Ce dernier point, un recensement nominatif et individuel, est l'une des principales innovations que Quételet va contribuer à généraliser, même s'il n'en est pas l'inventeur au sens strict, et il est parfois utilisé comme critère de démarcation entre recensements modernes et « pré-recensements » (MacDonald, 2020, p. 23 ; Thorvaldsen, 2017, p. 4-6, 65-67). Outre sa dimension méthodologique et son objectif premier de s'assurer de limiter les doubles comptes, il s'agit en effet d'un changement de paradigme. Il souligne l'inscription des pratiques de recensement dans l'histoire des idées politiques elles-mêmes, et sur la place de l'individu dans la communauté politique, qui n'était pas évident au XIX^e siècle : les recensements américains entre 1840 et 1860 dénombreaient les Blancs individuellement, mais pas leur esclaves, réduits à des numéros (Schor, 2009, p. 70-73). L'arbitrage entre un dénombrement *de facto* et *de jure*, et leurs mérites respectifs, va comme on va le voir occuper les débats entre statisticiens d'État pendant les décennies suivantes. Cette dimension de la méthodologie est l'un de ses concepts principaux et l'un des plus évidemment politiques. Les recensements *de facto* et *de jure* diffèrent dans la manière dont ils mettent l'accent sur l'inclusion de certaines populations et

²⁸ Des questionnaires sont également distribués au sein d'institutions fermées, telles que les monastères, casernes, hôpitaux ou prisons, à remplir par leur direction.

l'exclusion d'autres. Le principe de *jure* met l'accent sur l'inclusion des résidents permanents qui sont temporairement absents le jour du recensement, mais il exclut ou « manque » les résidents temporaires et les visiteurs. Le principe *de facto* intègre toute personne qui se trouve dans le pays le jour du recensement, y compris les résidents temporaires et les visiteurs, mais il peine à identifier les résidents permanents qui sont temporairement absents. Les mouvements migratoires annuels entre villes et campagnes étaient l'un des problèmes principaux posé aux recensements *de facto* du XIX^e siècle, tandis que les recensements de *jure* s'imposaient dans certain régimes politiques fédéraux, au risque de ne pas représenter une image fidèle des évolutions démographiques (Curtis, 1994, 2002b ; Louckx, 2014, p. 46).

Outre les variables démographiques élémentaires (âge, sexe, état civil), Quételet insiste sur l'importance de données socio-économiques comme la profession, et suggère la possibilité d'introduire des questions dont il sait qu'elles sont plus sensibles, telles que la religion, la nationalité et la langue parlée ou maternelle. À ce titre, la naissance des recensements classiques en Belgique n'est pas anodine. Le pays ne s'était séparé des Pays-Bas qu'une quinzaine d'années auparavant, et Quételet était un fervent patriote belge. Dans ses travaux, le recensement était aussi un argument renforçant l'autonomie politique et culturelle de la Belgique, placée au centre de l'échiquier européen, entre une puissance anciennement suzeraine (les Pays-Bas), une puissance hégémonique (la France) et de manière plus diffuse, l'Allemagne, et protégée par la première puissance mondiale de l'époque, le Royaume-Uni. De plus, le pays était traversé de clivages religieux et politiques anciens, remontant pour certains au Moyen Âge. Les premiers recensements belges étaient donc porteurs d'un enjeu politique et devaient mettre l'accent sur l'unité du pays, en dépit des fortes tensions politiques et religieuses puis linguistiques qui vont le traverser (Louckx, 2017). Son modèle de recensement n'était cependant pas conçu comme uniquement applicable au royaume de Belgique, et il occupait une place essentielle dans la conception très transnationale que Quételet avait de son métier et de ses idées sur les statistiques (Michalopoulou, 2016).

2.1.2 Du Congrès à la SDN : les prémisses de l'organisation internationale des statistiques et des recensements

Le rôle joué par les organisations internationales dans l'émergence de la statistique comme instrument moderne de développement étatique est étudié depuis longtemps. On ne peut pas comprendre pleinement le développement moderne de la statistique sans tenir compte de son contexte international. La position de ces organisations dans le triptyque politique que nous avons évoqué dans les chapitres précédents a varié selon les organisations elles-mêmes, selon

la nature de leur mandat, lorsque celui-ci était clairement établi, et de leur activité. D'une manière générale, elle n'est cependant pas dépourvue d'une certaine ambiguïté. En effet, les organisations internationales représentent des lieux de productions statistiques particuliers. Leur position leur permet de se placer en décalage par rapport aux cadres étatiques classiques, et d'échapper largement aux jeux de pouvoir et d'opposition propres à chaque pays. Si ces statistiques demeurent des outils de gouvernement, leur contexte de production, celui de « l'expertise technique internationale », est donc sensiblement différent de celui des États (Cussó, 2012, p. 108-109, 114). Dans le cadre qui nous intéresse cependant, on ne va pas tant s'intéresser à la production statistique des organisations internationales : depuis la fin du rêve d'un « recensement mondial » unifié au début du XX^e siècle, le recensement demeure une enquête propre aux États eux-mêmes²⁹. Néanmoins, même s'il s'agit toujours d'un élément significatif de la construction des États nations modernes et contemporains, il n'en est pas moins vrai que sa forme classique repose sur des normes établies dans le cadre d'échanges internationaux³⁰. Les régimes successifs de production de ces normes ont ainsi contribué à façonner le recensement jusqu'à la période contemporaine.

Les statisticiens officiels, professionnels employés par les BSN ou au sein du système statistique national, sont des fonctionnaires qui partagent aussi au moins partiellement les codes et les pratiques des scientifiques, ce qui nourrit la notion d'indépendance (professionnelle) attachée depuis les années 1980 aux BSN (Desrosières, 1997 ; Desrosières et Didier, 2014 ; Kenessey, 1997). En tant que tels, ils participent à une vaste et active communauté internationale, dont la structuration est relativement ancienne. L'influence du contexte international sur l'émergence du recensement moderne a été étudiée en détail par Ventresca, et, dans une analyse particulièrement fine, il a montré comment les lignes directrices établies par les Congrès internationaux de statistique, entre celui de 1853 à

²⁹ Les projets d'un recensement mondial original appelaient à l'organisation d'une opération spécifique (et le plus souvent présentée comme unique) à une époque où nombre de pays n'avaient pas encore de recensement régulier. L'expression d'un recensement mondial est encore utilisée par les institutions internationales, et le succès de chaque cycle censitaire est mesuré notamment à travers une estimation de la population totale à avoir été effectivement recensée, soit 91 % lors du cycle de recensement de 2000 (1998-2004), et une prévision de 97,5 % lors du cycle de 2020 (2018-2024) (ONU, 2022). La différence est qu'il semble plus s'agir d'une stratégie de communication que d'un projet techniquement cohérent et spécifique. Il apparaît donc plus comme un produit des politiques de recensement national menées par les États, avec ou sans l'assistance des organisations internationales, et la compilation de leurs résultats.

³⁰ À ce stade, ces échanges sont pour l'essentiel limités aux pays occidentaux, et d'abord entre les pays européens eux-mêmes. L'invitation au premier Congrès de 1853 par le gouvernement belge s'adressait explicitement « aux pays d'Europe » (Quételet, 1873, p. 4). On pouvait compter un certain nombre de participants ou spectateurs non occidentaux (ottomans, égyptiens ou japonais, etc.). Ces participants n'ont pas eu beaucoup d'influence cependant, notamment pas avant que des organisations plus explicitement intergouvernementales ne soient mises en place, comme la Société des Nations.

Bruxelles et le congrès de Saint-Pétersbourg en 1873, ont été adoptées, avec des spécificités nationales, par la plupart des pays européens et nord-américains au début du siècle, et que ce modèle a été progressivement exporté dans le reste du monde, et imposé aux colonies africaines et asiatiques des puissances européennes, avant d'étendre son approche aux organisations qui ont succédé aux Congrès, essentiellement l'IIS et l'ONU (Ventresca, 1995, 2002). Le développement de ce qu'il appelle un « secteur statistique international » est essentiel selon lui pour expliquer l'émergence et développement d'un modèle de recensement appliqué avec un degré remarquablement faible de variation d'un pays à l'autre.

L'un des apports majeurs de l'épisode des Congrès est d'avoir « stabilisé » l'image et l'idée du recensement général de la population lors de la période clef du développement des outils statistiques et administratifs qui le rendait possible (Ventresca, 1995, p. 74). Le rôle éminent du polymathe belge Adolphe Quételet dans la formalisation du recensement moderne (sur le modèle du recensement de Bruxelles de 1841) et sa diffusion réussie au-delà des frontières de la Belgique ont été pleinement explorés par la littérature (Alterman, 1969 ; Dupâquier, 1985 ; Thorvaldsen, 2017). À travers les congrès internationaux de statistique entre 1853 et 1878, Quételet et ses collègues ont travaillé à établir des standards statistiques, des normes techniques, des sujets similaires, tendant à l'établissement d'une certaine uniformité ou comparabilité des statistiques européennes (Brian, 1990, p. 469 ; Randeraad, 2011). En d'autres termes, ils ont essayé d'établir un langage statistique commun, et à diffuser ce que l'on appellerait aujourd'hui des bonnes pratiques. Pour Quételet et pour d'autres congressistes, cela devait aider l'humanité à progresser vers la paix et les lumières (Brian, 1989, p. 13-15). La place des Congrès dans la mise en place des premières normes internationales sur les statistiques et sur le recensement en particulier, est significative, ne serait-ce que par son rôle précurseur dans le domaine. À ce stade le recensement demeure l'une des principales enquêtes menées par les bureaux de statistique nationaux. De fait, le recensement de la population est l'un des éléments occupant le plus de place dans l'agenda des Congrès successifs, une place éminemment légitime selon ses organisateurs (Quételet, 1873). Dès le Congrès de 1853, le recensement de la population occupe deux des 13 points abordés, et des résolutions sur les méthodes et le contenu du recensement sont également adoptées lors des Congrès de Paris, Londres, Florence et Saint-Pétersbourg entre 1855 et 1872.

Si les travaux des Congrès reprennent largement les codes des échanges scientifiques, leurs participants sont aussi des administrateurs, représentant plus ou moins explicitement, et non

sans ambiguïtés, leur gouvernement³¹. Ventresca insiste sur le caractère hybride du Congrès, doté d'un bureau permanent en 1872 seulement (la Commission permanente). Les principaux organisateurs des Congrès, à commencer par Quételet, n'ont pas réussi à combiner de manière harmonieuse les deux logiques concurrentes qui étaient les siennes : à la fois rassemblements de scientifiques, d'administrateurs et de passionnés, se situant hors des cadres stricts de réunions intergouvernementales ; et organisation statistique internationale presque officielle, en raison de la qualité et à l'autorité politique de nombre de ses membres (Neumann-Spallart, 1886, p. 8-9). Les Congrès s'intéressaient de plus essentiellement aux statistiques officielles et à l'organisation de leur production par des organismes nationaux, réclamant la centralisation de ces derniers à l'échelon national, et la coordination internationale des premières (Nixon, 1960, p. 6-7). Lorsque la Commission permanente, réunie à Paris en 1878, proposa d'accroître l'autorité explicite des Congrès sur les politiques statistiques des États participants, à travers des engagements fermes et des décisions à la majorité, elle scella en réalité la fin du consensus relatif sur les missions du Congrès, exposant aussi certaines des tensions diplomatiques entre les puissances européennes (Bunle et Levy, 1954, p. 12-14 ; Chatzis, 2020 ; Neumann-Spallart, 1886, p. 8-12 ; Nixon, 1960, p. 8-11). Les tensions entre le caractère à la fois scientifique et administratif des participants d'une part, et la nature plus nettement « *polity*-que » de la coordination internationale réclamée par certains d'autre part, touchant à des enjeux de souveraineté, sont symptomatiques de la formation du « secteur statistique international » (Ventresca, 1995, p. 70-73)³².

Dans cette optique, la fin des Congrès après 1878 n'est qu'un échec relatif. Les travaux des Congrès ont été poursuivis et amplifiés sur la base de la Commission permanente, par une organisation officielle et permanente, l'Institut international de statistique (IIS), et le recensement a continué de présenter un intérêt considérable pour les organisations "politiques" internationales comme la Société des Nations et son successeur, l'ONU. La fondation de l'IIS en 1885 s'inscrit dans le projet de poursuivre l'idée des Congrès, mais en

³¹ Cette ambiguïté est renforcée par la présence récurrente d'officiels des pays d'accueil, souvent des ministres, parfois des monarques, lors des cérémonies d'ouverture ou de clôture des Congrès.

³² À cela s'ajoute, depuis le milieu du XIXe siècle de nombreuses associations, de plus en plus scientifiques et professionnelles, centrées sur les statistiques, à commencer par la Royal Statistical Society, fondée en 1834, dont l'influence historique et internationale est incontestable. Sans entrer dans le détail de l'histoire riche et longue de cette organisation, on observera simplement qu'après une phase prodigieuse de développement d'associations statistiques à partir des années 1830, au cœur de ce que Hacking appelle « the avalanche of numbers », nombre de ces organisations périclitèrent jusqu'à disparaître, à l'exception notable de la Statistical Society of London (SSL) qui obtint sa charte royale en 1887, prenant le nom de Royal Statistical Society (Coats, 1940, p. 275 ; Hilts, 1978 ; Willcox, 1934). Elle demeure une des plus prestigieuses organisations de ce type aujourd'hui. C'est lors du jubilé de la SSL en 1885, que fut fondée l'IIS.

évitant l'écueil sur lequel ces derniers se sont échoués, et formule un souci de mise à distance du politique (*politics* et *policy* notamment), de ne pas apparaître comme une autorité supranationale. Cette stratégie va jouer un rôle majeur dans son succès (Institut international de statistique, 1886a, p. 33 ; Ventresca, 1995, p. 75). S'ils sont d'abord repartis en fonction de leurs origines, les membres de plein droit sont reçus en tant que scientifiques d'abord, et non comme représentants officiels de leur pays (Nixon, 1960, p. 14-15)³³. L'IIS va ainsi se positionner presque exclusivement sur un terrain scientifique et méthodologique, sur lequel elle va longtemps exercer une grande autorité informelle.

La question des recensements et des dénombrements de la population fait partie du programme de la première session de l'Institut en 1887 (Institut international de statistique, 1886b, p. 293). Dans la continuité des Congrès et de la Commission permanente, le sujet est abordé sous l'angle de la comparabilité des données à l'échelle internationale. Le rapporteur est J. Kőrösi, auteur d'une publication remarquée, *Projet pour un recensement du monde : étude de statistique internationale*³⁴ (Kőrösi, 1881). Le recensement, et autres « explorations démographiques », demeurent l'un des principaux sujets abordés par l'IIS dans ces premières décennies d'existence, profitant du terrain neutre offert par l'organisation pour faire se rencontrer scientifiques et praticiens et pour façonner un ensemble normatif commun appliqué aux recensements nationaux (Ventresca, 1995, p. 77-79).

La fin de la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations (SDN) en 1919 apportent un profond renouvellement des pratiques de coordination des activités statistiques

³³ L'IIS va s'appuyer sur des critères de professionnalisme, s'éloignant en cela des modèles antérieurs de sociétés scientifiques et des Congrès Internationaux, plus ouverts aux passionnés et amateurs. Dans une communication dans le premier Bulletin de l'IIS, l'un des membres fondateurs va identifier comme l'une des causes de l'échec des Congrès et de la Commission permanente « l'invasion de l'élément profane ou non-initié qui avait été bien accueillie dans le début parce qu'il contribuait à répandre l'intérêt pour la statistique, mais qui ne tarda pas à devenir un véritable lest inutile, ayant été attirés pour des motifs qui n'avaient rien de commun avec l'idée sérieuse de la statistique scientifique et officielle » (Neumann-Spallart, 1886, p. 7-8).

³⁴ Dans ce texte important et influent, Kőrösi tente de dresser le bilan des Congrès sur la question des recensements. Il va ensuite décrire rapidement les pratiques de recensement des principaux pays européens et américains à cette date (fin des années 1870), montrant la grande diversité des pratiques en place. Pour finir il va proposer un « plan de recensement uniforme » qui devrait permettre d'obtenir à brève échéance un « recensement du monde ». Il est cependant à noter que ce document, s'il a marqué les débuts de l'IIS et illustre l'importance de la notion de comparabilité ou « d'uniformité » pour les acteurs de ce secteur statistique international, ne propose qu'une vision assez limitée de la notion de méthodologie des recensements. Au-delà des questions portant sur le recensement de jure/de facto, de sa périodicité et sa date, qui avaient été abordées lors les Congrès eux-mêmes, Kőrösi est surtout intéressé par le contenu du questionnaire lui-même. Le mode de passation des questionnaires est à peine évoqué, de même que toutes les notions de contrôle de la qualité des données (dont les outils ne sont pas encore développés). La méthode fondamentale du recensement exhaustif, appuyé par la visite d'agents recenseurs établie par Quételet est alors parfaitement hégémonique, et le principal problème posé par Kőrösi consistait à établir un questionnaire commun avec toutefois un souci pour la cohérence des définitions.

internationales. Le travail statistique piloté par la Société des Nations n'a pas seulement pour conséquence d'empiéter sur la primauté de l'Institut dans le domaine des statistiques internationales. La Société propose en effet une autre réponse au dilemme des Congrès, avec la mise en place de structure de coordination et de coopération statistique à l'échelle internationale dans un cadre explicitement intergouvernemental. Là où l'Institut avait voulu résoudre les tensions entre politique et statistique qui avaient fait sombrer les Congrès en travaillant à s'isoler formellement du politique et des gouvernements pour accroître son autorité informelle, l'activité statistique de la Société va intégrer les États à une entreprise d'organisation des statistiques internationale, tout en conservant une organisation mettant en avant les compétences techniques autour du Comité d'Experts Statistiques après la Conférence de 1928 (Nichols, 1942, p. 339-342). Cette démarche s'inscrit de plus dans un contexte plus large de développement accéléré des pratiques statistiques étatiques et internationales, notamment sous l'impulsion de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) (Kévonian, 2008). Le recensement demeure l'une des plus importantes enquêtes, mais elle partage désormais l'avant-scène avec un grand nombre d'autres produits statistiques chargés notamment de dresser un portrait macroéconomique des sociétés (Malaguerra, 2003, p. 7-15). De plus, et même si la SDN était dominée par les puissances occidentales et coloniales, elle étend son activité à tous les continents, à travers l'accueil de membres non occidentaux et à travers l'institution des mandats sur les débris de l'empire colonial allemand. L'activité statistique de la SDN préfigure ainsi certains aspects des organisations intergouvernementales dans la place occupée par des évaluations internationales des mandats sous sa responsabilité formelle (Cussó, 2020).

2.1.3 La SDN, l'ONU, et l'émergence d'un nouveau régime international des statistiques

La guerre va interrompre les travaux statistiques de la SDN, mais ses pratiques et ses objectifs dans ce domaine vont se retrouver dans l'organisation qui va lui succéder, avec un succès incontestable. Si la formulation précise a changé depuis les Congrès, l'ONU, et d'autres organisations internationales dépendant d'elle, défendent, avec au moins autant d'énergie, l'importance d'une forme de coordination statistique internationale pour garantir la paix et la démocratie. La Société avait mis plusieurs années à mettre en place un certain nombre de structures de coordination formelles, sans jamais faire de celles-ci, faute de temps et de volonté politique, des organisations particulièrement efficaces. À l'inverse, l'ONU va mettre sur pied dès 1947 un ensemble d'organisations chargées de poursuivre et de développer l'œuvre de la SDN dans le domaine statistique. C'est donc dans un cadre renouvelé que le

recensement va être intégré à un ensemble plus cohérent articulé autour de la notion de développement économique et social. À cela va s'ajouter le rôle donné à cette enquête par les organisations internationales dans l'un des enjeux politiques majeurs et très médiatiques des années 1960-1990 : la « question de la population ». Depuis le XIX^e siècle, les différentes itérations du secteur statistique international avaient pour but principal et central de contribuer à une harmonisation des statistiques nationales, pour en faire un langage des relations internationales.

Cette activité majeure a été reprise avec vigueur par l'ONU et sa division statistique dès sa mise en place. Elle fut l'une des premières organisations statistiques internationales à faire des standards statistiques des objets d'étude et d'action en eux-mêmes. Par standard statistique l'ONU et ses organisations entendaient conjointement trois espaces de travail principaux :

- Des accords et ententes internationales sur les concepts, définitions, et classifications qui sous-tendent le recueil, la compilation et la dissémination des statistiques ;
- Les normes pratiques reconnues guidant les opérations concrètes, depuis le recueil jusqu'à leur dissémination ;
- La méthodologie et système de contrôle mis en place pour s'assurer de la qualité des données ainsi produites. (Ward, 2004, p. 54-55)

Cette définition élargie dépasse sensiblement les projets de l'IIS et plus encore celui des Congrès, mais elle ne s'inscrit pas cependant, dans le cas de l'ONU, dans un cadre obligatoire ou supranational : les organisations statistiques de l'ONU n'ont jamais eu ce type d'autorité sur les activités des pays membres. Elles ont néanmoins pu mettre en place un certain nombre d'enquêtes de conformité.

Le processus entamé sous la SDN porte puissamment les objectifs et possibilités des recensements tels qu'ils sont présentés par les organisations internationales contemporaines. Par ailleurs, l'après-guerre a été propice à l'émergence d'un grand nombre d'organisations spécialisées dont l'activité reposant notamment sur le recueil et l'analyse de données statistiques. Là encore, le recensement a continué à perdre de sa visibilité au profit d'une immense variété d'indices et d'instruments, mais il va être l'un des premiers sujets de préoccupation des activités statistique de l'ONU. Les statistiques nécessaires dans ce cadre reposent donc moins sur le recensement, mais celui-ci demeure, par l'importance accrue de la question de la population, un outil indispensable aux modèles économiques d'inspiration keynésienne de cette période (Desrosières, 2013, p. 56 ; Whitby, 2020). Reprenant de manière

beaucoup plus vigoureuse certains aspects du mandat de la SDN, l'ONU a en effet orienté très vite le travail de ses organismes statistiques vers le concept de développement. Ainsi que le montre Ventresca, les logiques déterminant les programmes statistiques successifs de l'ONU et des organisations qui lui étaient affiliés mettent en avant dès les années 1950 la notion de développement économique, mais aussi social et politique, reposant souvent sur la planification et la coordination macroéconomique (Ventresca, 1995, p. 95). Tel qu'elle émerge à la fin des années 1940, la notion de développement ne se limite pas à la seule croissance économique et allant de pair avec une insistance mise sur des formes plus ou moins extensives de planification pilotée par l'État, le développement devait s'appuyer notamment sur l'amélioration des conditions de vie de la population, et la promotion d'un gouvernement responsable. Il s'ensuit logiquement que l'un des premiers, mais certainement pas l'un des seuls, instruments du développement promu par l'ONU et par ses agences était le recensement de ladite population, selon des normes de qualité et de comparabilité évoquées depuis le XIX^e siècle, mais sujettes à un important réinvestissement à la fin de la Seconde Guerre mondiale (Notestein, 1950).

Perçue à la fois comme la cible du développement et un danger potentiel, la population mondiale est en effet l'objet d'une préoccupation renouvelée, illustrée par des ouvrages au succès extraordinaire, comme la *Bombe P (The Population Bomb)*, aux accents néomalthusiens (Ehrlich, 1971)³⁵. À mesure que le phénomène de la transition démographique affecte un nombre croissant de pays, le monde dans son ensemble connaît en effet une croissance démographique sans précédent, en particulier dans les anciennes colonies européennes, laissant planer la crainte d'une misère explosive et d'un épuisement des ressources. L'ONU se saisit de la question dans les années 1960, notamment sous l'impulsion des États-Unis, pour en faire explicitement un enjeu international. C'est dans ce contexte qu'est créé le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUP ou UNFP). D'une certaine façon, comme le rappelle Johnson, citant Richard Gardner, ce sont les activités statistiques de l'ONU elles-mêmes qui ont favorisé l'émergence de la question de la population sous sa

³⁵ On pourra rappeler que cette préoccupation d'une croissance incontrôlée de la population n'a pas émergé dans les années 1960, mais qu'elle remonte au moins aux travaux de Malthus lui-même, et à ceux des hygiénistes du XIX^e siècle. Le mouvement a pris une ampleur significative à mesure que les outils statistiques ont été développés, permettant de mettre en place une véritable science démographique. Celle-ci a pu s'appuyer depuis le XIX^e siècle sur un réseau de congrès et de conférences internationales qui n'ont pas cessé avec la mise en place de structures internationales spécialement dédiées à cette question. On pourra se reporter utilement à la synthèse qu'en a faite A. Whitby (chapitre 5) (2020) ainsi qu'à la chronologie établie par Bunle et Levy dans un numéro spécial de la revue *Population* dirigée par Alfred Sauvy (Bunle et Levy, 1954).

forme moderne en la rendant « visible » et mesurable à l'échelle de l'ensemble de la planète (Johnson, 1987, p. xxii-xxiii).

La question de la population a d'emblée été investie d'une forte dimension politique couvrant au moins deux des trois dimensions de notre modèle : en touchant à la reproduction de la communauté politique, elle questionnait sa composition et allait, dans certains cas, à l'encontre de schéma natalistes établis de longue date ; de même, telle qu'elle était mise en avant par les organisations internationales, elle devait trouver ses solutions dans la mise en place de politiques publiques ambitieuses³⁶. Si elle a été indubitablement mobilisée dans l'arène politique, le long de ligne de fractures variables, elle a rarement impliqué le recensement. Elle n'est pas entrée immédiatement ni sans oppositions dans les préoccupations officielles de l'ONU, notamment dans les dimensions touchant aux questions reproductives (Johnson, 1987, p. 15, 19-33). Il est pourtant possible de considérer que la population mondiale, entendue dans un sens général au minimum, faisait « naturellement » partie des attributions d'une organisation comme l'ONU, notamment à travers ses compétences statistiques.

La Division statistique de l'ONU et le FNUP représentent sans doute les deux acteurs internationaux les plus influents sur les pratiques des recensements nationaux dans le monde. Ce sont aussi des organismes dont l'intervention dans le domaine du recensement est remarquablement directe et intégrée à des programmes de développement et d'incitation, accompagnés d'évaluation et bilan d'efficacité. On observera que le mandat du Fonds dépasse de beaucoup la seule question de la mesure de la population pour s'intéresser à un large ensemble de questions démographiques de nature beaucoup plus immédiatement, et explicitement, politique. Si l'organisme a perdu un peu du lustre néomalthusien de l'époque de sa fondation, il demeure fermement engagé dans des programmes d'éducation sexuelle et d'égalité homme/femme³⁷. D'une manière générale, ainsi que le rappelle Whitby, la question de la mesure de la population n'est pas dissociable de celle des mécanismes nécessaires à son contrôle (Whitby, 2020, p. 189, 206). L'Afrique en particulier représente une variable considérable dans la question de la population, mais c'est aussi le continent qui peine le plus à

³⁶ On pourra ajouter qu'à l'image du président Eisenhower, qui ne remettait pas en cause l'importance de la question, certains ont comme lui avancé que les politiques publiques suggérées ne faisaient pas partie du cadre légitime de l'action étatique (Johnson, 1987, p. 15 et 31)

³⁷ De nombreux documents confirment cette orientation très progressiste, le site web de l'organisation les met immédiatement en avant dans la présentation de ses missions. Cela explique que le FNUP est une cible régulière de mouvements conservateurs aux États-Unis, qui est l'un des plus importants contributeurs de l'organisation, à l'image du reste des organisations onusiennes (Aizenman, 2017 ; Ford, 2017).

mettre en place des recensements réguliers et fiables (Randall, 2016). De nombreuses statistiques produites par les BSN des pays africains souffrent parfois de problèmes structurels dans leur conception même, sont d'une qualité incertaine et manquent de régularité (Jerven, 2013 ; Savoye, 2016).

L'une des principales nouveautés apportées par les organisations statistiques internationales de l'après-guerre est la publication de documents méthodologiques synthétiques à destination de tous les pays membres (Ventresca, 1995, p. 65). En ce qui concerne le recensement, ces documents sont novateurs à plusieurs titres. Ils formalisent l'accumulation de savoirs et de bonnes pratiques depuis le XIX^e siècle sur la question, sous la forme de documents généraux, souvent présentés comme des manuels à destination des BSN. Par ailleurs, ces documents comportent une dimension prescriptive explicite, quand bien même ces organisations ne disposent pas de ressources pour infliger des sanctions directes et concrètes aux contrevenants. Ce mode de communication et d'échange contribue à une structuration nouvelle des pratiques nationales en termes de recensement, même si celle-là est loin d'uniformiser complètement celles-ci : le recensement demeure une enquête lourdement déterminée par des considérations nationales. La chose est vraie en réalité pour de nombreuses enquêtes, comme le montrent les difficultés rencontrées par Eurostat pour mettre en place des enquêtes socio-économiques à une échelle véritablement communautaire (Brousse, 2005).

Organisation internationale	Période	Régime de fonctionnement	Méthodologie et nature des recommandations	Suivi formel des engagements
Congrès internationaux de statistique	1853-1873/1876	Mixte ³⁸	Uniformisation (items et définitions)	n.a
Institut international de statistique	1885-présent	Scientifique	Standardisation Contenu du questionnaire	n.a
Activités statistiques de la SDN ³⁹	1919-1946	Intergouvernemental ⁴⁰ et partiellement bureaucratique (structures semi-indépendantes)	Standardisation Coordination/intégration	Non
Division Statistique de l'ONU	1946-présent	Intergouvernemental et bureaucratique	Standardisation, coordination Développement (État et société) Manuels méthodologiques et organisationnels	Oui
Eurostat	1953-présent	Intergouvernemental, bureaucratique et « inter-agences »	Standardisation, coordination (forte), contrôle qualité	Oui (avec sanctions)

Tableau 4 Les cadres de l'organisation internationale des statistiques

³⁸ Le caractère mixte du régime des Congrès, en dépit du caractère à dominante scientifique de sa production, s'appuie sur trois facteurs principaux : d'une part, l'institutionnalisation encore fragile des activités statistiques des États européens - outre l'insistance sur le recensement, les Congrès ont aussi souvent promu la mise en place de BSN permanents, eux aussi sur le modèle belge, (Michalopoulou et Mimis, 2017) ; d'autre part, le rôle important joué par des acteurs politiques nationaux, élus, ministres et monarques dans les cérémonies d'ouverture et/ou de clôture des Congrès, tandis que la place préférentielle accordée à des représentants d'organisations statistiques ; Enfin, l'indécision des organisateurs des Congrès eux-mêmes quant à leur position vis-à-vis des gouvernements.

³⁹ On préfère parler d'activités statistiques dans un sens plus large car si la Société a très tôt manifesté son intérêt pour les statistiques et pour le recensement en particulier, elle n'a pas mis immédiatement en place des structures formelles de coordination sur cette dernière enquête avant la fin des années 1920, et sous la forme d'une organisation semi-indépendante de la SDN, le Comité d'experts statistiques, qui va exercer le plus d'influence en matière de travaux de la SDN sur le recensement. Cependant, d'autres organismes rattachés à la SDN et intéressés aux questions statistiques avaient émergé avant 1928, en particulier l'Organisation Économique et Financière dont le rôle et l'activité font partie des réussites de la SDN (Cussó, 2012 ; Pedersen, 2007, p. 1109-1110)

⁴⁰ Par organisation intergouvernementale, on entend la définition classique et générale « une association d'États, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux » (Abi-Saab, 2015). Par là, on veut aussi souligner deux éléments de définition. En premier lieu, on veut noter la distinction d'avec le régime dominant auparavant dans le secteur statistique international, reposant largement sur des organisations privées, parfois presque entièrement dépourvues de structure formelle et reposant avant tout sur des réseaux de connaissances professionnelles et interpersonnelles. Après la Première Guerre mondiale, et plus encore après la Seconde, le secteur statistique international est dominé par des organisations pilotées par des regroupements d'États, sans étouffer cependant la multiplication au sein de la communauté épistémique d'organisations privées. En second lieu, on entend mettre en avant le poids des États eux-mêmes dans ce régime, par opposition avec des organisations internationales plus spécialisées et plus détachées structurellement de leurs bases étatiques.

L'organisation contemporaine la plus importante qui s'intéresse au recensement est de loin la Division des statistiques des Nations Unies (DSNU, UNSD ou UNSTAT), qui dépend du Conseil économique et social de l'ONU (CESNU). Les statistiques démographiques en général et le recensement en particulier sont depuis longtemps les objets d'intérêt de l'ONU. La Division de la population de l'ONU a été créée en 1946 et a publié ses premières directives sur les recensements dès 1949 afin d'offrir un cadre conceptuel et pratique aux pays membres et au-delà (Division de la population de l'ONU, 1949). En cela, l'ONU ne faisait que poursuivre le travail de la Société des Nations et de l'OIT (Ward, 2004, p. 38, 190). Elle a toutefois pris sa responsabilité au sérieux et a rapidement créé un certain nombre de divisions et de commissions chargées de coordonner une amélioration massive des statistiques mondiales. Les directives ainsi diffusées, non contraignantes, mais régulièrement répétées, offrent une vision stratégique de l'évolution du contenu du recensement depuis les années 1950, mais aussi de sa remarquable stabilité sur une période de plus de cinquante ans de développements statistiques considérables. A cela s'ajoute le FNUP, que nous avons déjà évoqué, et dont les missions ne sont pas limitées aux pratiques statistiques.

À côté de cela, on trouve des organisations au mandat plus large, mais affectées à une aire géographique plus limitée. Elles sont notamment rassemblées sous le parapluie du Conseil économique et social de l'ONU (CESNU). L'une des plus importantes est la Commission économique européenne pour les Nations Unies (CEE-ONU), représentant le continent européen. Ces organisations accordent une place significative à la coordination de la production des statistiques : dans le cas de la CEE-ONU, la mise en place de normes communes fait partie du mandat principal et la coordination des statistiques a été très tôt un des axes de son action (Berthelot et Rayment, 2007, p. 38-39). Il est notable que la question de l'indépendance des données produites et diffusées ait été revendiquée depuis longtemps par les organismes dépendants de la CEE-ONU vis-à-vis de certaines parties prenantes (Berthelot et Rayment, 2007, p. 15-18). La CEE-ONU a également mis en place un « groupe de pilotage » composé de représentants de certains pays de la région, ainsi que d'un nombre important de membres d'organismes internationaux (9 sur 24 membres en 2019). Une plateforme rassemblant de la documentation sur le « recensement en transition » parmi les pays membres permet d'accéder à des documents techniques et des communications. Le rôle de la CEE et des organisations comparables au sein de l'ONU est essentiellement de servir de relais à des organisations plus spécialisées, telles que l'UNPFA et l'UNSD.

La CEE-ONU n'est pas la seule organisation géographique de l'ONU préoccupée par les statistiques. En Asie, l'ONU contribue aux échanges et à la coopération statistique à travers la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) créée en 1947, qui regroupe 53 pays en 2020. La coopération statistique a été renforcée depuis 2009 avec la mise en place de sa commission statistique. Comme pour les autres organisations de ce type, le recensement ne représente pas l'une des préoccupations clés au sein des activités statistiques de la CESAP, mais elle contribue néanmoins à une forme de coordination et de collaboration entre les États membres. Il en va de même pour les sections américaine (CEPAL) et africaine (CEA) de la CESNU. En plus de leur implication locale, toutes ces organisations promeuvent les objectifs de l'ONU et de UNSD en matière statistique, relayant notamment les programmes de formation et les guides de bonnes pratiques publiés par cette dernière (CEA et ONU, 1999 ; CEPALC *et al.*, 2011 ; ESCAP et ONU, 2007). C'est d'abord dans ce rôle de relais et de mise en contexte local que nous les avons envisagées.

Ce bref catalogue d'organisations intéressées par le recensement ne prétend certainement pas être exhaustif. Le recensement représente une donnée de base dans l'appareil statistique des États, et toute organisation intéressée aux statistiques de ces États peut être, à un moment ou un autre, amenée à en évoquer les enjeux. On s'est focalisé sur les principales et les plus visibles de ces organisations, celles notamment qui ont mis en place des programmes de soutien et de coordination spécifique pour le recensement, ou bien qui tiennent ou ont tenu des cycles d'information réguliers sur les pratiques de recensement.

2.2 Uniformisation de fond et de forme : généralisation des pratiques et des contenus

2.2.1 Recommandations UNSTAT et UNPFA

Le premier objectif des organisations dépendant de l'ONU à propos du recensement a été d'augmenter le nombre de pays pratiquant un recensement régulier, conçu comme une base sur laquelle articuler ensuite des programmes de développement endogène (Yazdani et Van Halderen, 2021, p. 2).

That all such Member States as are proposing to take censuses in or around 1950 use comparable schedules, as far as it is possible to do so” ; [et requiert le Secrétaire Général], ... to offer advice and assistance to all such Member States as are prepared to take comparable population censuses, whether by complete enumeration or on the basis of a scientific sample.

C'est là un thème qui revient régulièrement dans la documentation de l'ONU, même si la majeure partie des pays du monde parviennent à mettre sur pied un recensement : le nombre de pays effectuant un recensement d'un cycle à l'autre et le nombre de pays menant leur premier recensement, sont souvent les premières informations factuelles distribuées dans les rapports, mais au fil du temps cette préoccupation laisse place à des considérations plus méthodologiques. En effet, l'ONU et les organisations qui lui sont attachées aussi soucieuses de garantir la qualité de ces recensements. La fonction majeure des travaux et documents publiés par les organismes des Nations Unies était de diffuser des bonnes pratiques et des modèles qui auraient permis une uniformisation progressive des principales données démographiques produites au sein d'organisations intergouvernementales, mais dans un cadre mixte, associant le souci de représenter les pays membres, à celui d'obtenir et de conserver une expertise technique et scientifique comme fondement de leur légitimité. À ce titre, ces documents représentent une forme de consensus, l'articulation délicate entre un compromis politique et diplomatique sur une activité scientifique et administrative⁴¹.

Depuis les années 1950, le fleuron des publications de la DSNU sur le recensement est le *Principle and Recommendation For Population and Housing Census*, aujourd'hui dans sa 8e ou 6e édition (suivant les versions considérées) de 1949 ou 1958 à 2017 (UNSD, 2017)⁴². Comme on l'a évoqué, il s'agissait d'abord de permettre à un maximum de pays de développer leur propre recensement, et les besoins de ces derniers passaient avant le souci de comparabilité, renvoyé apparemment à des itérations ultérieures (Taeuber, 1959, p. 360). On notera cependant que ces *Principles* ne sont pas les seuls documents statistiques produits par l'ONU sur le recensement. Il existe une variété de *Handbooks* sur le recensement en général ainsi que sur certains de ses aspects techniques, tabulations, gestion des données ainsi que sur certaines variables clefs, comme la population active. Ces documents sont régulièrement mis à jour et largement diffusés. Les *Principles* demeurent cependant le document de synthèse de référence, notamment parce qu'ils affirment explicitement l'encastrement du recensement dans le tissu politique et administratif de chaque pays, notamment dans les deux dernières

⁴¹ Pour une analyse approfondie des tensions et les hiérarchies sophistiquées au sein de la production d'indicateurs internationaux, on pourra se porter vers le travail de J. van Heijster sur la Chine et le PIB, qui comporte une discussion sur le rôle et les stratégies des statisticiens chinois dans les organismes statistiques internationaux (van Heijster, 2021, p. 169-194).

⁴² On a en effet considéré que le *Population Census Methods* de 1949 pouvait à bon droit être considéré comme le premier volume de cette série, quoique ses éléments de langage aient été amenés à évoluer sensiblement. La distinction entre les *Handbooks* et les *Principles* a pris forme à partir des années 1950, avec la publication du premier *Handbook of Population Census* en 1954.

éditions (ONU, 2008, 2017). La nature particulière du recensement de la population est ainsi soulignée, même si seulement partiellement en réalité.

Ces documents, à l'exception de l'édition de 1969 et de celle de 1998 (ONU, 1969, p. 11, 1998, p. 46), ne vont pas mentionner explicitement l'un des usages politiques les plus notables du recensement : la distribution du pouvoir politique et la répartition du poids électoral de chaque région sur un territoire. Cette réticence apparente est d'autant plus notable que les auteurs ne craignent pas de mentionner à de nombreuses reprises d'autres aspects politiques du recensement. La place du recensement dans les politiques publiques est l'objet d'une grande attention, et identifiée comme l'un des usages principaux du recensement par les gouvernements. Dans le contenu du questionnaire, un souci pour la charge politique de certaines questions, sur les origines, la langue ou la religion, est aussi mis en avant, notamment au regard de l'obligation de réponse associée au recensement. Ces documents suggèrent une approche prudente, soucieuse de l'opportunité de telles questions, et qui considère le risque d'une polarisation sur ces enjeux dans certains contextes nationaux.

Les dimensions politiques du recensement ne sont qu'indirectement liées à la forme générale prise par ce dernier, et portent essentiellement sur la question de la protection des données administratives utilisées dans par certaines méthodologies. Dans la documentation de l'ONU, il apparaît aussi le souci de mettre en avant le fait que le recensement n'est pas une simple enquête. Dans les *Principles* et dans ses manuels, la Division Statistique de l'ONU va donc insister sur les principaux points de la définition du recensement. Ces derniers sont assez classiques et sont présentés de manière relativement homogène depuis la fin des années 1950.

Editions	1958 ⁴³	1969 - 1980-1998 ⁴⁴	2017
Caractéristiques essentielles	Sponsorship ⁴⁵	Individual enumeration	Individual enumeration
	Defined Territory	Universality within a defined territory	Universality within a defined territory
	Universality	Simultaneity	Simultaneity
	Simultaneity	Defined periodicity	Defined periodicity
	Individual unit ⁴⁶	Capacity to produce small area statistics ⁴⁷	
	Compilation and publication		

Tableau 5 Caractéristiques essentielles (*Essential features*) du recensement de la population proposées par la Division Statistique des Nations Unies 1958-2017 (Note : les items sont présentés en anglais dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans les documents).

Dans l'ensemble, cette liste est remarquablement stable. Il y a néanmoins quelques évolutions notables. L'une des plus frappantes, la disparition de l'idée de *sponsorship*, et avec elle l'idée de monopole du gouvernement national sur le recensement est difficile à analyser. Il est tentant d'y voir un symptôme de son importance pour des groupes nationaux minoritaires ou

⁴³ Le document de 1959 mentionne également l'intérêt d'une périodicité régulière et celle d'une simultanéité internationale, mais ne les inclut pas dans la section sur les caractéristiques essentielles du recensement de la population.

⁴⁴ En 1969, la question de la simultanéité internationale est traitée dans la section suivante, mais à partir de 1980, elle est intégrée à l'item de périodicité

⁴⁵ « An official national census is sponsored and carried out by the national government, sometimes with the cooperation of provincial and local governments. » (ONU, 1958, p. 3)

⁴⁶ Curieusement, l'explicitation de ce point distingue en premier lieu le recensement des opérations d'enregistrement : « A census implies that separate data are recorded for each individual by direct enumeration and not by registration » (ONU, 1958, p. 3). L'accent reste cependant mis sur l'importance de données individualisées et non par foyer.

⁴⁷ « The census should produce data on the number and characteristics of the population and housing units down to the lowest appropriate geographic level, compatible with national circumstance, and for small population groups, all the while protecting confidentiality of personal information on each individual. » (ONU, 2017, p. 4)

régionaux pouvant être tenté de procéder à des recensements eux-mêmes, sans l'accord ou même en opposition directe avec le gouvernement central. La chose ne serait pas impossible dans des États comme le Liban, dont l'équilibre politique et communautaire fragile est censé reposer sur des données censitaires, mais dont le point de référence demeure le recensement de 1932 (Maktabi, 1999). Aucun gouvernement ne voulant prendre le risque de mener un nouveau recensement national selon ses modalités, et conséquences, constitutionnelles (Barshad, 2019 ; The Economist, 2016). Dans un tel contexte, la légitimité d'une nouvelle énumération régionale ou communautaire représente un enjeu considérable nationalement et un défi potentiel pour la diplomatie internationale. Laisser ouverte une telle possibilité pourrait devenir une ressource diplomatique dans des négociations présidées par l'ONU. Cependant, il n'existe rien dans les notes et les commentaires entourant ces documents qui le laisse penser. Cette modification a donc probablement été jugée simplement redondante avec le reste de la définition du recensement dans les éditions suivantes. En effet, la référence au rôle du gouvernement national est présente dans d'autres sections du texte, notamment dans l'encadrement légal de l'enquête, et si elle est rarement aussi explicite que la formule de 1959, mettant l'accent sur le *national government*, elle est suffisamment récurrente pour fragiliser une telle hypothèse.

L'autre évolution notable est l'apparition de la capacité du recensement à générer des données localisées. Cet élément n'est pas une nouveauté : cette caractéristique est en effet l'un des avantages reconnus du recensement sur d'autres enquêtes depuis le XIX^e siècle. Son apparition ici est probablement liée aux perfectionnements croissants des outils technologiques et cartographiques à la disposition des BSN pour compiler et traiter leurs données. Il n'est d'ailleurs pas anodin que cet item soit immédiatement associé avec la nécessité de protéger en parallèle la confidentialité des données et la vie privée des habitants.

Au-delà de ces caractéristiques fondamentales, les choses ont évolué plus rapidement après 1980, et l'idée de transformation des recensements apparaît de manière latente. La structure même des documents suggère l'importance croissante de cette question. Si la plupart des éditions évoquent des changements technologiques et méthodologiques, ceux-ci ne vont pas être mis en avant dans des sections dédiées (à l'exception des méthodes d'échantillonnage depuis les années 1950) avant 2008. Un document nous a paru particulièrement intéressant à cet égard : *Emerging Trends and Issues in Population and Housing Censuses*, publié dans la collection *Studies in Methods* en 1991, par la Division Statistique de l'ONU. Ce rapport, produit à la demande de la Commission statistique, offre un instantané des principaux thèmes

animant les débats sur le développement des recensements dans le monde à cette date. Le rapport s'intéresse particulièrement à l'augmentation du nombre de pays pratiquant régulièrement un recensement, mais son propos va bien au-delà. Il va ainsi identifier une tendance significative émergeant des pratiques de recensement en prenant essentiellement pour exemple les cycles de 1980 et 1990 (alors encore en cours). À ce stade, une tendance nette allant vers une transformation des recensements ne semble pas avoir été identifiée comme une question autonome. Le principal enjeu identifié par ce document est celui du traitement des données tant dans la planification et la conception du recensement que dans sa mise en œuvre, notamment au regard des recommandations de l'ONU en termes de tabulation, dont les programmes apparaissent comme ambitieux (United Nations, 1991, p. 26). La question de la forme du recensement est abordée brièvement, et le document identifie trois approches : la distinction entre un recensement court et long, l'utilisation de méthodes d'échantillonnage pour remplacer le recensement (notamment pour des raisons de coût), et enfin la possibilité de mobiliser les registres existants pour remplacer le recensement, une possibilité jugée prometteuse, mais limitée à un petit nombre de pays (United Nations, 1991, p. 24). On rappellera cependant que ce rapport a été le fruit d'une commande explicite de la Commission Statistique des Nations Unies, dans le but de préparer le prochain cycle de recensement. L'idée d'une tendance à la réforme n'est alors n'y systématique, ni particulièrement profonde : en dehors des quelques pays ayant adopté des systèmes de recensement par registres, perçus comme des exceptions, les enjeux évoqués relèvent plus de modifications incrémentales d'outils déjà existant.

À partir de l'édition de 2007, le souci d'adapter le document à l'émergence de nouvelles méthodologies était explicite, justifiant une formulation sensiblement plus développée de cette définition (ONU, 2008, p. iv). Les formes que peut prendre le recensement dans le cadre prôné par l'ONU sont relativement variées, soulignant l'éventail de méthodologies pratiquées dans le monde (ONU, 2008, p. 13-25). Le contraste est marqué avec les éditions antérieures qui ne vont pas s'attarder sur cette diversité méthodologique, sinon éventuellement pour évoquer l'usage de méthodes d'échantillonnage dans le recensement notamment à partir du cycle de 1970 (ONU, 1969, p. 10-13).

Editions	1998	2008	2017
----------	------	------	------

Types de recensement	Recensement classique (<i>Full Enumeration</i>)		
	Recensement continu par registre (<i>Continuous Population Registers</i> , avec certaines réserves)	Approche traditionnelle (principale référence du document)	Recensement classique (<i>Full Field Enumeration</i>)
	Méthodes d'échantillonnage pour questionnaires longs (mais insiste également sur l'obligation légale des énumérations complètes)	Approche traditionnelle accompagnée de mises à jour annuelles	Recensement roulant – Enquête continue Enquêtes ad hoc, combinée avec registres Enquêtes existantes, combinées avec registres
		Approche basée sur les registres	Recensement entièrement basé sur les registres
		Approche basée sur un « recensement roulant »	

Tableau 6 Typologie des recensements depuis la fin des années 1990 (sources: ONU)

On observe donc une typologie de plus en plus précise, prenant forme à partir du début des années 2000, dans le but de décrire au mieux des différentes possibilités offertes par des innovations méthodologiques et administratives. À partir de 2008, la principale innovation pour les rédacteurs du document est à une utilisation croissante des registres, qui devient l'un des critères majeurs de distinction entre les différents types de recensements. Cette innovation et la possibilité de se passer entièrement d'une opération de terrain (*field enumeration*), d'abord envisagée avec une prudence marquée dans l'édition de 1998, où elle est présentée comme praticable uniquement dans des cas où l'infrastructure technique et légale des registres est solidement établie (ONU, 1998, p. 10).

2.2.2 Recommandations en Europe : Eurostat

Parmi les nombreuses organisations régionales diffusant des guides de bonnes pratiques et de recommandations, Eurostat et l'Union européenne occupent une place à part. En raison de la nature ambiguë de l'Union, à la fois organisation internationale et quasi-gouvernement supranational, la comparaison avec d'autres organisations est délicate. Il reste cependant que

comme on va le voir ci-après, les pays de l'actuelle UE forment un des pôles de développement du recensement :

L'Europe est donc un *vivid* laboratoire où les projets de refonte du recensement se multiplient. Alors même qu'elle a été le berceau du recensement moderne de population, c'est en son sein que les innombrables idées et projets visant à le réformer et, éventuellement, à terme, à le supprimer, prennent forme (Festy et Bouteillec, 2016, p. 261).

À ce titre, se pencher sur les stratégies développées par Eurostat, l'agence statistique de l'Union Européenne, autour des recensements demeure particulièrement pertinent pour relever à la fois certaines des grandes tendances au sein d'un groupe économique privilégié, mais aussi l'impact d'une coordination aussi aboutie que le permet le droit européen. L'Union européenne présente plusieurs caractères spécifiques. L'intégration européenne est en effet un processus exceptionnel par son ampleur et sa durée, et elle concerne notamment les statistiques nationales : Eurostat poursuit depuis plusieurs décennies un travail d'harmonisation des statistiques de chaque pays, afin de permettre leur comparabilité ainsi que l'application des différents critères de convergence propres aux politiques communautaires européennes. Dans ce programme ambitieux, le recensement occupe en apparence une place quelque peu marginale. Eurostat s'intéresse d'abord à des batteries d'indicateurs économiques et financiers dont elle évalue régulièrement et sévèrement la qualité, ainsi que celle des BSN (European Commission *et al.*, 2017 ; Hahn et Eidukynaitė, 2007). Le recensement des pays membres n'est donc pas sa priorité, mais l'agence établit cependant des cadres minimaux dans lesquels ils doivent être menés, et assure un suivi de leurs évolutions. S'il existe dans l'Union une grande variété de régimes statistiques, dont l'enracinement dans leur tissu institutionnel national est ancien, il existe aussi un principe unificateur, et une masse de données harmonisées du fait des organismes communautaires. L'activité réglementaire et consultative d'Eurostat en direction des États dans l'organisation de leur recensement donne lieu à la production d'une littérature importante, produite de surcroît un niveau supra national, qui offre sans doute plus facilement un regard critique sur les méthodologies employées et leurs éventuelles justifications. Par ailleurs, ce rôle de coordination et de supervision n'empêche pas des situations conflictuelles ou des tensions entre statistiques censitaires et politiques d'émerger à l'échelle nationale.

Les dispositifs et institutions développés dans le cadre la communauté économique européenne puis de l'Union sont difficiles à catégoriser précisément, notamment dans leur combinaison de processus diplomatiques classiques et interétatiques, de structures et de

décisions relevant du droit international, et d'actes au caractère législatif beaucoup plus marqué, à travers le droit communautaire. À ce titre, Eurostat dispose d'une autorité formelle sur les BSN des États membres, hors de proportion avec celle d'autres organisations internationales. Cette autorité n'est certes pas sans limites et en dépit de son fort pouvoir de sanction, Eurostat a par le passé parfois échoué à s'assurer du respect des normes communautaires en matière de statistique publique. Du reste, Eurostat ne peut uniformiser l'ensemble des pratiques européennes, en raison des nombreux obstacles institutionnels et culturels qui affectent la production des statistiques à l'échelle nationale⁴⁸. Dans le cas des recensements européens cependant, Eurostat peut s'appuyer sur un certain nombre de textes communautaires depuis les années 2000. Avant cette date, les recensements européens n'étaient que faiblement coordonnés à l'échelon communautaire, et cette coordination était fondée sur des accords de gré à gré entre les pays et Eurostat, aboutissant parfois à des données difficiles à comparer systématiquement. Un projet de décret européen visant à établir un modèle uniformisant les variables et certains aspects méthodologiques des recensements communautaires avait été mis en circulation par Eurostat au milieu des années 1990, mais son rejet par certains pays membres (notamment l'Allemagne) a amené Eurostat à publier dans un premier temps des lignes directrices non contraignantes (Eppmann *et al.*, 2006, p. 466-467). Cela s'inscrit dans un programme communautaire de plus en plus ample cependant (Commission Européenne et Eurostat, 1999b, p. 4). À titre d'illustration, on peut ainsi mentionner un document d'orientation pour le recensement de 2001 diffusé par la Commission Européenne et par Eurostat (Commission Européenne et Eurostat, 1999a). C'est un texte relativement court par rapport aux travaux de l'ONU (trilingue, 50 pages au total) qui comporte un passage éclairant ses ambitions relativement modeste à ce stade :

On soulignera que le statut officiel du document est un *gentlemen's agreement* qui, en tant que tel, ne lie pas juridiquement les États membres. Il s'agit d'une forte recommandation du CPS [Comité du Programme Statistique] que les États membres sont invités à suivre dans la mesure du possible et du raisonnable compte tenu des différentes situations nationales (Commission Européenne et Eurostat, 1999a, p. 31).

La législation adoptée en 2008 par le Parlement européen sur le recensement est donc en quelque sorte une suite directe de ce projet de « recensement européen ». Prolongeant un certain nombre de textes législatifs sur les statistiques communautaires, le Règlement de 2008

⁴⁸ Voir par exemple les difficultés qu'Eurostat rencontre à produire une mesure de la pauvreté cohérente à l'échelle de l'Union : Nivière, D. (2005). Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté. *Genèses*, no 58(1), 28-47.

est relativement général dans son approche des recensements. Conformément au principe de subsidiarité, il se propose de « respecter la diversité » des modèles de recensement européen, qui sont eux-mêmes le fruit de « leurs pratiques administratives et de leurs traditions nationales », (European Commission et Eurostat, 2011, p. 9). Son principal souci est de demander aux États membres à produire des informations comparables et synchronisées, en poussant par exemple les États membres à harmoniser leurs jeux de définitions, ainsi qu'en fixant à des dates proches les vagues de recensement. Cette dernière recommandation n'est pas nouvelle, et elle est le fait de la Division statistique de l'ONU, qui invite par exemple les BSN à mener leur recensement aux années 0 ou 1 de chaque décennie, afin de disposer de dates de référence comparables. La loi réclame aussi la présence d'un certain nombre de thèmes qui doivent se retrouver dans tous les recensements, ceux-ci étant du ressort d'Eurostat :

Des données statistiques périodiques sur la population et les principales caractéristiques familiales, sociales, économiques des individus, ainsi que de leurs conditions de logement sont indispensables pour l'étude et la définition de politiques régionales, sociales et environnementales affectant des secteurs particuliers de la Communauté. Il est en particulier indispensable de recueillir des informations détaillées sur le logement en faveur de différentes activités communautaires comme la promotion de l'intégration sociale et le contrôle de la cohésion sociale à l'échelon régional ou la protection de l'environnement et la promotion de l'efficacité énergétique.

Règlement (CE) n o 763/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement — Préambule

À ceci s'ajoute un ensemble de provisions visant à garantir la protection des données (là aussi dans des termes assez généraux) ainsi que leur dissémination ponctuelle, notamment au sein des institutions européennes. En dehors de ces informations, la loi est assez peu contraignante. Pour ce qui est de la méthodologie générale, le Parlement européen ne s'est pas prononcé en faveur d'un modèle de collecte vis-à-vis d'un autre, pas plus qu'Eurostat. Le texte propose ainsi la liste des principales sources possibles des données du recensement, tout en maintenant une formulation ouverte, et donc susceptible d'être élargie à de futures méthodologies éventuelles.

Les États membres peuvent fonder les statistiques sur différentes sources de données, en particulier :

- un recensement traditionnel ;
- un recensement sur la base de registres ;

- une combinaison de recensement traditionnel et d'enquête par échantillon ;
- une combinaison de recensement sur la base de registres et d'enquête par échantillon ;
- une combinaison de recensement sur la base de registres et de recensement traditionnel ;
- une combinaison de recensement sur la base de registres et d'enquête par échantillon, ainsi que de recensement traditionnel ; et
- une enquête appropriée avec roulement d'échantillons (recensement roulant).

Règlement (CE) n o 763/2008, Art. 4.1

La législation européenne laisse ainsi une large latitude aux États membres dans leurs choix méthodologiques pour ce qui est de mener le recensement (European Commission et Eurostat, 2011, p. 9). Elle est pleinement intégrée au reste du programme statistique européen et a été complétée en 2010 par le Règlement (UE) no 1151/2010 qui demande aux États un suivi sur la qualité du recensement lui-même et un rapport (dont la structure est uniforme) transmis à Eurostat, et accessible sur la plateforme *CensusHub*, mise en service à la même période et qui fait partie de la stratégie générale du Système Statistique Européen (SSE). De fait, depuis la date de la formalisation de ces règlements européens, le panorama a évolué, et les institutions statistiques européennes en sont conscientes comme le rappelait en 2019 le directeur d'Eurostat: « The 2021 round comes at a time of fundamental transition: administrative data sources have become the backbone of the next census in most Member States » (Eurostat, 2019). Les pays membres de l'Union suivent en cela une tendance générale observée depuis les années 1990 qui voient la part des recensements traditionnels baisser avec régularité au profit de méthodologies variées, et en particulier de l'utilisation systématique des données administratives. L'exploitation des registres, régulièrement mise en avant, ne représente cependant qu'une part, certes significative, de ces nouvelles formes d'organisation, sans être nécessairement la plus importante. Le cycle de recensement de 2021 conserve le cadre du droit tel qu'il a été défini en 2008. Eurostat adopte donc une approche identique, privilégiant explicitement une harmonisation des produits statistiques (*output harmonisation*) à une harmonisation des pratiques en amont (*input harmonisation*), et outre une conformité aux tabulations demandées par la loi, insiste sur les modalités techniques de la mise en forme des données elles-mêmes.

On notera cependant que ce travail d'uniformisation ou au moins de coordination et de standardisation se heurte depuis ses débuts à des difficultés dont la réduction est ardue. La

flexibilité d'Eurostat face aux différentes méthodologies du recensement dans le cadre communautaire européen. Le recensement, et à travers lui le régime statistique national, est façonné par l'histoire spécifique du pays en question. Comme on l'a vu, des organisations régionales fortes, telles que l'Union européenne, peuvent faciliter et accélérer une entreprise de standardisation des pratiques et des définitions. Un problème classique est celui de la définition de l'unité de compte du dénombrement, le ménage ou *household*, dont la détermination se heurte à des problèmes culturels complexes à résoudre (Alterman, 1969 ; Randall *et al.*, 2015). Le plus grand succès des projets de l'ONU liés au recensement est indubitablement le nombre de plus en plus réduit de pays n'ayant jamais fait de recensement, et le nombre de plus en plus grand de ceux qui parviennent à le réaliser sur une base régulière. Il n'est pas anodin que, dans certains des plus jeunes États du monde, l'organisation d'un recensement suive de peu l'indépendance et que ce dernier soit effectué avec l'assistance d'organisations internationales : le cas du Kosovo, indépendant en 2008, est à cet égard très parlant, car les résultats du recensement de 2011 ont été critiqués, en dépit de l'assistance d'Eurostat et de l'ONU (Kosovo Agency of Statistics, 2011 ; Musaj, 2015)⁴⁹. Ce recensement précis présente d'ailleurs une combinaison éclairante de caractéristiques méthodologiques, associant un dénombrement en porte à porte et des questionnaires remplis par les agents eux-mêmes, et des technologies cartographiques numériques les plus modernes, ainsi qu'une enquête post-censitaire complète. L'absence de système de registres cohérent a empêché leur utilisation. Cette méthodologie reflète bien certaines tendances affectant le développement des recensements dans les pays dotés de capacités statistiques et étatiques relativement faibles, de même que les résultats imparfaits, voire biaisés, du recensement des minorités au Kosovo rappellent que le contexte politique est un critère majeur de réussite du recensement. Sans être un parfait archétype, le recensement au Kosovo en 2011 est un bon exemple de certaines des évolutions des pratiques de recensement depuis quelques décennies.

⁴⁹ Le recensement du « plus jeune pays du monde » en 2011 s'est déroulé avec l'assistance des institutions internationales. Malgré sa petite taille, le Kosovo est habité par une population très diverse. En ce qui concerne les droits des minorités, les données du recensement, par rapport aux estimations précédentes et aux dispositions de la Constitution du Kosovo, ne sont pas révélées favorables aux minorités ethniques. Dans le recensement, les minorités représentent une population plus faible qu'attendu. De ce fait, le recensement de 2011 a réduit la représentation des minorités au sein des institutions centrales et locales, et a par conséquent affecté leurs allocations budgétaires. Cependant, en raison du boycott total dans le Nord par les Serbes locaux, et du boycott partiel dans le Sud par les communautés rom et serbe, les résultats doivent être analysés avec prudence.

2.3 Changements dans les recensements, changement du recensement

Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises et comme un rapide survol de l'histoire de cet instrument peut démontrer, la stabilité de la structure et de l'organisation du recensement depuis la seconde moitié du XIX^e siècle se combine avec une évolution continue de son contenu et de ses aspects méthodologiques. Ce qui semble émerger de l'histoire récente du recensement, en particulier dans les pays développés, c'est simultanément une accélération et un approfondissement de ses évolutions, que l'on peut dès lors appeler dans certains cas des transformations. Les évolutions du contenu du recensement reflètent autant une logique fonctionnaliste, celle de l'évolution d'une demande et de besoins, que des tendances plus lourdes affectant la société et les institutions qui la structurent. Les évolutions méthodologiques suivent au fond une logique similaire, traduisant la nécessité d'une adaptation à des exigences exogènes, budgétaire par exemple, et la disponibilité de techniques et de technologie, comme la théorie des sondages et la disponibilité accrue d'accès à Internet pour les BSN, les usagers et les enquêtés.

2.3.1 Les nouvelles formes de recensement : typologies et tendances

Si les évolutions méthodologiques du recensement ont été considérées dans de nombreuses publications académiques, livres et articles, ainsi que dans des rapports et analyses produits par des organismes publics attachés aux BSN, il apparaît qu'en dehors des travaux massifs, mais généralement essentiellement descriptifs de la DSNU et de la CEE-ONU, un seul article récent a cherché à établir une comparaison systématique et approfondie, sur une période significative (1985-2014). Comme souvent dans les recherches à cette échelle, les conclusions de ce travail vont nuancer la thèse récurrente de la disparition prochaine des recensements.

On va tenter d'analyser les transformations des recensements dans le monde en fonction des trois dimensions politiques que l'on a considérées, mais en prenant garde de ne pas les réifier. Elles ne vont donc pas articuler un « métarécit » sur les transformations du recensement depuis les années 1980. En effet, la plupart des aspects du recensement et de ses transformations méthodologiques ont des effets transversaux. Il est ainsi tentant d'associer la mise en place de catégories ethniques dans le recensement britannique, et l'impossibilité de mettre de telles statistiques en place en France, avec des débats portant sur la définition des frontières de la communauté politique et nationale, et il est certain qu'une partie des débats et des polémiques autour de ces évolutions a porté sur cette question (Emigh *et al.*, 2016b, p.

121 et suiv. ; Simon, 1997, p. 28-32). Cependant, comme aux États-Unis, la mise en place de telles catégories a aussi un impact majeur dans les politiques de redistribution pilotées par l'État ou les gouvernements locaux. Elles font plus que simplement informer les politiques publiques dans leur ensemble : certains transferts majeurs de ressources entre pouvoir central et pouvoirs locaux sont déterminés en fonction de formules mathématiques et partiellement « automatisées ». De même, la présence d'une question sur les langues parlées peut dans certains cas avoir un impact direct sur l'organisation de l'administration locale, contrainte par exemple à établir des services bilingues. Si le cas extrême de la Belgique dans les années 1960 trouve peu d'équivalents, la charge politique et symbolique de la langue ne fait aucun doute, particulièrement dans les États se reconnaissant plurinationaux. Enfin, ces enjeux peuvent aussi être mobilisés par des groupes politiques actifs dans l'arène politique, dans des dynamiques électorales stratégiques. Si les différentes dimensions politiques de la présence de questions ethniques, religieuses, ou linguistiques, sont évidentes, il n'en va pas de même de nombre des aspects les plus techniques du recensement. Parfois, ces deux aspects sont associés.

L'une des typologies les plus précises est celle proposée par Valente, dans sa description des recensements européens. Si le contexte institutionnel et économique européen est exceptionnel, sa typologie n'en est pas moins pertinente pour décrire une grande variété de situations. Dans une synthèse commandée par l'INSEE sur les différents recensements européens, Valente (2010) identifie ainsi sept variantes au recensement traditionnel. Ces variantes sont comparables à celles reconnues par l'ONU dans son suivi des recensements des pays membres, ainsi qu'à celles mentionnées par le droit communautaire européen :

- La distinction entre un questionnaire court distribué à tous et un questionnaire long distribué à un large échantillon représentatif de la population. C'est le modèle adopté au Canada et aux États-Unis jusqu'à 2000. L'intérêt est de conserver une enquête exhaustive, en répartissant le supplément de pénibilité du questionnaire long sur un échantillon important et représentatif de la population, et donc de conserver la disponibilité de données locales ;
- Les recensements par registres, issus notamment des pays du Nord qui jouissaient déjà d'une solide tradition dans la tenue de registres Bases de données administratives sur la population. Il faut alors souvent associer plusieurs registres pour obtenir des informations suffisantes. Celles-ci peuvent ne pas atteindre la même variété qu'un

recensement long cependant, et il faut aussi évoquer la nécessité d'un cadre juridique strict, accompagné d'un consensus sur la tenue et l'exploitation de tels registres ;

- La combinaison entre un dénombrement exhaustif et l'exploitation de registres. L'opération, quoique coûteuse, permet notamment des corrections de l'un par l'autre, et allège le fardeau de réponse en permettant de réduire le questionnaire du recensement. On peut le décrire comme un « register supported census » (Italian National Institute of Statistics, 2009, p. 3) ;
- La combinaison de l'exploitation de registres et d'enquêtes existantes, ce qui réduit considérablement le fardeau des répondants, mais au prix de la spécificité d'un recensement classique et d'un travail complexe d'harmonisation et de couplage.
- La combinaison de registres et d'enquêtes spécifiques, avec donc des échantillons relativement réduits en taille ;
- La combinaison d'un dénombrement classique sur la base d'un questionnaire simplifié, accompagne d'enquête annuelle à gros échantillons, sur le modèle américain à partir de 2010 avec l'*American Community Survey* (ACS) obligatoire, et le recensement de 2011 au Canada avec l'Enquête nationale sur les ménages;
- Le recensement roulant ou tournant, sur le modèle français, pour l'heure unique au monde, complexe, mais permettant une actualisation régulière de la population et une budgétisation plus régulière de l'activité censitaire.

Une question que posent ces différentes formes qui ne passent plus par une prise de contact avec l'ensemble de la population est l'encadrement juridique de l'extraction de données de ces registres et leur degré de communication entre eux (Valente, 2010, p. 2). Cette consultation des fichiers est en effet beaucoup moins coûteuse, et représente un fardeau apparemment plus léger pour les habitants (les multiples démarches d'enregistrement nécessaires sont réparties sur des périodes beaucoup plus longues, lorsqu'elles ne sont pas automatisées), que la passation classique de questionnaires, mais elle demeure potentiellement très intrusive, et peut-être d'autant plus qu'elle est discrète. En tant que tel, le problème n'est pas nouveau, mais le développement des outils informatiques depuis les années 1970 et d'Internet depuis les années 1990, rendent l'existence ou la mise en place des fichiers centralisés l'objet de sérieuses inquiétudes au sein de la société. Leur acceptation repose sur un consensus social qui n'est pas toujours acquis (Hannah, 2010).

Il existe donc plusieurs manières de proposer une typologie des recensements contemporains, mais elles sont souvent à mettre au regard de l'archétype présenté au début du chapitre et qui

émerge progressivement au cours du XIX^e siècle. Plus précisément, il est possible de classer les recensements en fonction de la « distance » prise avec les enquêtés eux-mêmes. À une extrémité du spectre, chaque interview est une interaction directe et prolongée entre un agent recenseur et un individu représentant son foyer, durant laquelle le questionnaire est rempli par l'agent lui-même. Dans ce cas, le recensement est une enquête largement « à l'ancienne », relativement peu différente de ce qu'elle était dans la seconde moitié du XIX^e. À l'autre extrémité, il n'y a aucune interaction directe entre les agents du BSN et la population, comme dans le cas de recensement par registres, ces derniers étant de plus rarement sous le contrôle direct des BSN. Nous avons évoqué en introduction une citation de Kruskal, qui présente le recensement comme un investissement symbolique, rassemblant la communauté ainsi dénombrée : « It provides a sense of social cohesion, and a kind of non-religious communion. We enter the census apparatus as individual identities with a handful of characteristics; then later we receive from the census a group snapshot of ourselves at the ceremony date » (Kruskal, 1983). Si l'on reprend cette formule, la mise à distance du contact avec la population par sa transformation en une opération administrative incontestablement efficace et probablement efficiente, mais dépouillé de tout décorum, de toute « cérémonie », est une opération de dépolitisation du recensement. Dans de nombreuses analyses, l'agent recenseur est un représentant de l'État, dont l'autorité lui permet de demander la participation des habitants et de rendre cette dernière obligatoire.

Ce qui apparaît de ces différentes approches typologiques, c'est que la situation générale actuelle est le produit de l'accumulation de transformations technologiques et administratives, progressivement appliquées aux recensements. L'utilisation des registres répond ainsi souvent au double souci de réduire les coûts et le fardeau de réponse, ainsi qu'à un souci croissant de la population pour sa vie privée et la confidentialité des données. Cependant, leur intérêt pour les statisticiens d'État n'est pas nouveau. Il s'agissait déjà d'un sujet d'intérêt pour l'IIS en 1895 et l'objet d'un rapport interne en 1905 : en 1935 dans la revue de l'Institut, Lesoir souligne que là où les premiers existent, les registres de la population et les recensements s'appuient l'un sur l'autre (Lesoir, 1935, p. 15-16).

2.3.2 Le recensement dans le monde contemporain

Dans cette section, nous allons présenter un panorama général des pratiques de recensement dans le monde. Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité, et outre des considérations générales on s'appuiera sur une poignée de situations de tension politique et sociale autour du

recensement et de ses transformations depuis les années 1980. Dans ces exemples, on a laissé de côté deux cas notables : les recensements canadien et américain, qui seront étudiés en détail dans les prochains chapitres. Il n'était pas possible d'établir précisément une mesure de ces tensions à travers le monde, ni même au sein de sous-groupes comme les pays de l'OCDE. La manière dont une crise peut se développer autour du recensement peut prendre de multiples formes, en particulier en fonction de l'organisation du système statistique en générale (ministère de rattachement par exemple) ainsi que du régime juridique en place (dans quelle mesure le devoir de réserve des fonctionnaires est-il contrôlé ?). Cela prend en compte aussi des critères informels et réputationnels sur lesquels il n'est possible d'avoir que des données indirectes, dont le caractère rhétorique est difficile à filtrer. Il faut aussi considérer que des questions élémentaires de ressources peuvent être à l'origine de tensions politiques majeures dans des États disposant seulement de faibles revenus. Dans certains États, la simple question de dénombrer la population, avant même de considérer les détails du questionnaire, représente un enjeu politique brûlant, touchant à la stabilité d'équilibres politiques fragiles. Pour finir sur ces généralités, on pourra aussi souligner les transformations du paysage médiatique depuis le début des années 2000 et plus encore la caisse de résonance considérable des médias sociaux⁵⁰.

2.3.3 Une vision panoramique

L'un des premiers travaux de la Division Statistique de l'ONU a été de recueillir des données transversales pour identifier les tendances et les points d'action. Il n'est pas anodin que l'un de ses premiers rapports officiels sur le recensement consiste précisément en une compilation des méthodes de recensement observées depuis les années 1930 (ONU, 1949). Cette pratique s'est poursuivie irrégulièrement depuis les années 1950, mais comme en 1949, l'accent portait surtout sur le contenu du recensement, les sujets abordés et les définitions de ses principales catégories. À cela s'ajoute une réflexion sur les avantages et la pertinence des approches *de jure/de facto*. Ce n'est, semble-t-il, qu'à partir des années 2000 que, face à la diversification

⁵⁰ À titre d'exemple, probablement aucun recensement américain n'a été autant suivi au jour le jour que celui de 2020, notamment grâce à des plateformes comme Twitter et Reddit. Sur ce dernier réseau en particulier, *les subreddit* r/Census et r/USCensus2020 qui étaient à l'origine des forums destinés aux agents énumérateurs partageant leurs expériences concrètes et s'échangeant des conseils sur l'énumération elle-même dans ses dimensions techniques et pratiques, mais aussi sur les interactions avec leur hiérarchie, s'est progressivement transformé en une caisse de résonance des innombrables difficultés du recensement de 2020. Le nombre de messages purement techniques s'est progressivement réduit pour faire place à un nombre croissant de billets exaspérés et de partage d'articles de presse pointant les problèmes structurels d'organisation, mais aussi politiques du recensement de 2020. Par ailleurs, le fait que r/Census ait été revendiqué pour le recensement américain uniquement, sur l'un des sites les plus importants sur Internet en termes de trafic, en dit long sur la place de ce dernier dans les médias au sens large, comme on va le voir au chapitre 3.

des méthodologies, les autorités statistiques onusiennes ont mis en place un programme de monitoring de ces évolutions (UNSD, 2004). Lors du cycle de 2010, puis lors de celui de 2020, La DSNU a donc envoyé un questionnaire à tous les services nationaux de statistique des États membres (28 questions en 2009, 19 en 2019) abordant une variété de considérations et de défis méthodologiques. Il n'y avait aucune incitation particulière ou obligation explicite de répondre, et certaines sections des réponses aux questionnaires étaient beaucoup plus documentées que d'autres. Cela a généré des écarts importants entre les BSN et les régions du monde qui ont répondu. Lors de l'enquête 2009-2010, le nombre de BSN ayant répondu était de 123. Les résultats préliminaires de l'enquête 2019 montrent déjà un nombre légèrement plus élevé (avec un questionnaire plus court) avec 138 répondants.

Continents	Nombre de répondants (BSN)		Dénombrement exhaustif classique (Full field enumeration)		Utilisation de registres administratifs		Autres	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Afrique	27	50 %	27	100 %	-	-	-	-
Amérique du Nord	17	74 %	17	100 %	-	-	-	-
Amérique du Sud	7	58 %	7	100 %	-	-	-	-
Asie	30	62 %	26	87 %	2	7 %	2	7 %
Europe	36	82 %	22	61 %	10	28 %	4	11 %
Océanie	6	43 %	6	100 %	-	-	-	-
Total	123	100 %	105	85 %	12	10 %	6	5 %

Tableau 7 : Pratiques de recensement dans le monde (cycle de 2010) (UNSD, 2013)

Ces données générales permettent d'avoir un panorama remarquable par son ampleur sur les recensements dans le monde, mais il pêche par un certain nombre de défauts. Comme on l'a noté, la nature des réponses envoyées par les BSN était très inégale, contraignant les chercheurs de la DSNU à établir une typologie extrêmement large. Ce tableau manque donc inévitablement de précision et de nuances : ainsi la catégorie des registres ne permet pas de détailler le degré d'intégration de ces derniers dans le processus de recensement. Comme on va le voir, l'enquête menée pour le cycle de 2020 va préciser ce point précis

Méthodologie	Nombre de pays ayant répondu	%
Recensement traditionnel	95	69
Basée sur des registres	42	30

Complètement basée sur des registres	15	11
Combinée : registres et dénombrement exhaustif	19	14
Combinée : registres et enquêtes par échantillonnage	8	6
Recensement roulant	1	1
Total	138	100

Tableau 8 : Pratiques de recensement dans le monde (cycle de 2020) (UNSD, 2020)

Pour l'enquête portant sur le cycle de 2020, les données publiées par la Division statistique de l'ONU sont encore incomplètes au moment de certaines publications que nous avons utilisées (fin novembre 2019) ou bien se situent au tout début des effets mondiaux de la pandémie (mars 2020) (Mrkić, 2020 ; UNSD, 2020)⁵¹. Il nous manque donc une ventilation géographique pour certaines données, mais le taux de réponse est prometteur et supérieur à celui du dernier cycle. La pandémie de Covid-19 a également provoqué une série de retards et d'annulation qui rendent délicate l'appréciation de ces résultats face à une situation exceptionnelle au milieu du cycle de 2020, alors même que les opérations de terrain n'avaient souvent pas encore été lancées ou bien étaient en cours⁵². Ils proposent également un choix légèrement différent d'architecture de recensement. Pour toutes ces raisons, ce tableau est surtout fourni à titre indicatif. Il semble montrer que le recensement classique n'est pas, au sens strict, en voie de disparition, même si les tendances déjà observables lors de l'enquête de 2009-2010 semblent se confirmer.

À ces enquêtes publiques s'ajoute une littérature croissante sur ces enjeux, qui cherche pour l'essentiel à répondre à la question qui semble implicitement posée par l'émergence de méthodologies très éloignées du modèle classique, à savoir l'éventualité d'une disparition des recensements. Cette question est certes partielle et largement rhétorique, reposant à l'évidence sur une surdétermination de la définition du recensement. L'État aura toujours besoin de données démographiques de base sur l'ensemble de sa population, et cette approche fonctionnaliste semble garantir que sous une forme ou une autre, une activité statistique au

⁵¹ En mars 2020, la DSNU a publié un très court rapport complétant la synthèse écrite par Mrić en 2019, avec un nombre de répondants de 158 (UNSD, 2020). Cependant, ce rapport offre des informations souvent moins détaillées, et présentées dans des graphiques synthétiques, sans accès aux données brutes.

⁵² L'ONU a d'ailleurs mis en place une plateforme de partage d'informations sur l'impact de la pandémie sur les recensements, cartographiant les reports et les difficultés rencontrées par les pays (UNSD, 2022).

moins similaire ou possédant un fort lien de parenté avec le recensement va perdurer. Cependant, comme on l'a vu, approcher le recensement comme une institution, et plus encore comme une institution *politique*, rend plus intelligible nombre de ses spécificités, et notamment sa relative stabilité dans le temps. Au-delà de certains effets littéraires, cette littérature est par ailleurs beaucoup plus modérée que certains résumés le laisseraient penser.

Le sous-titre d'un article de *The Economist* de juillet 2010 reflète assez bien le ton de nombre des discours sur ces évolutions méthodologiques : « The traditional census is dying, and a good thing too » (The Economist, 2010). Le ton général de l'article souligne en effet à la fois l'importance historique du recensement, son utilité politique et sociale, mais aussi son coût, ses lourdeurs, et son caractère intrusif. Dans le domaine savant, les discours sont plus modérés, mais leurs introductions soulignent souvent la possibilité de voir disparaître bientôt un instrument statistique ancien, remplacé par différentes combinaisons de registres et d'enquêtes. Les approches véritablement transversales et systématiques ne sont pas très nombreuses, mais elles permettent de mettre en reliefs les grands traits de la transition du recensement classique à des formes méthodologiques plus récentes, lorsque cette transition a lieu (Baffour *et al.*, 2013 ; Coleman, 2013 ; Kukutai *et al.*, 2015 ; Prévost et Beaud, 2015). Ce que ces textes soulignent à différent degré est qu'une multiplicité de pressions structurelles, tant en termes culturels que de ressources, a facilité l'émergence et le développement mesurable de nouvelles méthodologies de recensement depuis les années 1980. L'approche de Kukutai et Thompson est sans doute l'une des plus riches et. à ce titre, la modération de leurs conclusions n'en est que plus remarquable. Mobilisant une base de données constituée pour étudier les effets des statistiques ethniques, économiques et sociales dans plus de 200 pays sur une période allant de 1985 à 2014, au sein du projet *Ethnicity Counts?* (eCounts?), ces auteurs ont pu approfondir les travaux de la DSNU sans différence sensible entre leurs résultats principaux⁵³. Ils relèvent ainsi que la « disparition » du recensement peut raisonnablement être évoquée pour les pays européens, mais que considérée à une échelle mondiale, le phénomène est négligeable, sans pour autant être marginal (Kukutai *et al.*, 2015, p. 16).

⁵³ Le projet *eCounts?* a été mis en place par le National Institute of Demographic and Economic Analysis et l'université de Waikoto en Nouvelle-Zélande. Il s'agit d'une plateforme de diffusion rassemblant les formulaires de recensement de la plus grande partie des pays du monde depuis les années 1950 jusqu'à 2014. Le projet semble aujourd'hui en suspens.

2.3.4 L'OCDE et l'Union européenne : laboratoires des recensements contemporains

Il se dégage donc de la littérature un premier clivage majeur sur lequel on va se pencher avant de considérer les principales tendances qui se dégagent dans le monde. En effet, Kukutai, Thompson et McMillan soulignent le fait que le recensement classique, ou plus généralement la tenue d'enquêtes exhaustives de terrain, demeure de loin la forme la plus répandue de recensement dans le monde, il existe des foyers régionaux d'innovation, et en particulier sur le continent européen. Le caractère coûteux et l'importante expertise technique nécessaire expliquent aussi que certaines des réformes les plus ambitieuses en termes de méthodologies s'observent dans les pays les plus développés, par exemple au sein de l'OCDE. L'OCDE représente un groupe de pays très différents, mais dont les membres disposent dans l'ensemble de l'infrastructure administrative et scientifique nécessaire à la mise en place d'un recensement qui leur est propre, ainsi que de l'essentiel des ressources matérielles et théoriques indispensables à sa réforme éventuelle. Les conditions communes d'adhésion au traité de l'organisation et la réalité des situations politiques font que l'OCDE rassemble environ 80 % du PIB mondial, et la quasi-totalité de ses membres sont des démocraties raisonnablement stables et fonctionnelles. Les objectifs fondateurs de l'organisation placent un accent particulier sur la qualité des informations statistiques que lui transmettent les États membres, car si elle est grande consommatrice de données, elle en produit relativement peu. Quoiqu'elle demande à ses membres un respect d'un code de bonnes pratiques en matière de statistiques publiques, l'OCDE n'a pas de réelles ressources coercitives pour discipliner ses membres en la matière sinon, par une procédure de labellisation relativement légère. On s'intéresse moins à l'organisation en tant que telle qu'à ses membres. On peut observer parmi ceux-ci un ensemble de facteurs de convergence qui dépassent les seules demandes de l'organisation, car les pays de l'OCDE ne sont pas soumis qu'aux pressions de cette dernière pour harmoniser ou garantir la qualité de leur production statistique. Le FMI et l'ONU ont aussi développé des listes de bonnes pratiques et des outils de conseil et d'assistance qui sont particulièrement à destination des pays aux économies plus fragiles. Leur caractère incitatif n'empêche pas leur contribution à une « ambiance » générale, dans laquelle les préoccupations majeures sont tournées vers la protection des données, leur qualité et l'indépendance des BSN. Ces éléments généraux ont des retombées sur la mise en œuvre des recensements, qui sont l'objet comme on l'a vu d'une attention particulière de la part de l'ONU, plus que de l'OCDE et du FMI, d'abord préoccupés par des données économiques.

Parmi les membres de l'OCDE, il convient de distinguer la place particulière occupée par le bloc constitué par l'Union européenne, qui représente 22 pays sur les 35 membres de l'organisation. Beaucoup font d'ailleurs partie, avec le Canada et les États-Unis des membres fondateurs de l'organisation. Il s'agit donc de beaucoup plus qu'un simple sous-groupe. Au-delà des spécificités institutionnelles européennes que l'on a déjà évoquées, il faut aussi observer que l'Union se trouve être un des berceaux des nouvelles formes de recensement dans le monde développé, là où la question a pour ainsi dire été posée en premier. Il importe donc de détailler un peu cette situation particulière (Kukutai *et al.*, 2015, p. 5).

Le tableau suivant vise à présenter un panorama des pratiques de recensement des pays de l'OCDE avec le cycle de 2010 comme référence. On y trouve aussi certains des éléments invoqués et anticipés dans les analyses préparatoires au recensement et justifiant ou expliquant la réforme, lorsque celle-ci a eu lieu. Les méthodologies développées en Europe et plus largement au sein de l'OCDE sont articulées autour du développement des formes mixtes de recensement auxquelles participe notamment la coordination de systèmes de registres, plus ou moins modifiés pour pouvoir être compatibles avec les besoins d'un recensement. Cela ne doit cependant pas faire oublier la solide minorité de recensements classiques au sein des pays de l'OCDE, même si dans plusieurs cas, des plans de transformation ont été évoqués, sont en cours (Nouvelle-Zélande, Slovaquie, ou encore Espagne) ou ont été reportés (Royaume-Uni, à plusieurs reprises depuis la fin des années 1990). Dans la plupart des cas, ces réformes tendent vers une utilisation presque exclusive des registres et l'abandon du recensement comme opération de terrain. On ne va pas détailler toutes les réformes ayant eu lieu ou se préparant au sein des membres de l'OCDE, mais on va identifier certains cas et situations qui nous paraissent particulièrement intéressants.

	Type de dénombrement	Périodicité potentielle ⁵⁴	Plasticité du contenu ⁵⁵	Fardeau de réponse attendu ⁵⁶	Exemples (date de la réforme) ⁵⁷
Recensement classique	Exhaustif	Longue (5-10 ans)	Illimitée	Lourd	Australie, Chili, Grèce, Hongrie, Irlande, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Rép. tchèque, Royaume-Uni, Portugal, Slovaquie.
Recensement classique court+ questionnaire long sur échantillon	Exhaustif + échantillon	Longue	Réduite ⁵⁸ / illimitée	Lourd	Canada (1951), Mexique
Recensement classique + enquête régulière	Exhaustif	Longue et continue (ex. : ACS)	Illimité	Modéré/Lourd (ne touche pas tout le monde)	É.U. (2010)
Recensement roulant	Partiel+ échantillon	Continue (annuelle – 5 ans)	Illimitée	Lourd	France (2004)
Recensement par registre + enquête (existante ou spécifique)	Exhaustif + échantillon	Courte (annuelle)	Réduite	Léger	Allemagne (2011), Corée du Sud (2015), Estonie (2011), Islande (2011), Israël (2008), Lettonie (2000), Pays-Bas (1981), Pologne (2011), Slovénie (2011), Suisse (2010), Turquie (2011).
Recensement classique + registre en continu	Exhaustif	Longue/Courte	Illimitée/ réduite	Lourd	Espagne (2011), Italie (2011/2018).
Recensement par registre	Exhaustif	Courte (annuelle)	Faible ou nulle	Virtuellement nul	Autriche (2011), Belgique (2011), Danemark (1981), Finlande (1990), Norvège (2011).

Tableau 9 Pratiques de recensement dans les pays de l'OCDE (cycle de 2010)

⁵⁴ Cette périodicité est potentielle, car un cycle de production court et peu coûteux n'est pas synonyme d'un recensement virtuel annuel ou continu ; aux Pays-Bas, le cycle officiel est ainsi de 10 ans, complété par des imputations détaillées (Niederlande et Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014), tandis qu'en Suisse il est annuel.

⁵⁵ Par plasticité du contenu, on entend la facilité d'intégrer de nouveaux sujets d'enquête, ce qui est sensiblement plus complexe dans un registre (Statistics Norway, 2008)

⁵⁶ Par fardeau de réponse, on entend ici la longueur des questionnaires, leur complexité, ainsi que leur fréquence (mais même un recensement décennal va être ressenti comme pesant par les enquêtés, voir Hillygus, 2006, pp.51-52), et on se concentre sur l'effet d'une enquête directe, c'est-à-dire qu'on ne considère pas par exemple les multiples obligations d'enregistrement qu'impose un recensement par registre dont la pénibilité est difficile à évaluer

⁵⁷ La date de référence est la première occurrence d'un recensement réformé.

⁵⁸ Dans un recensement partagé entre questionnaire court et long, les modifications apportées au questionnaire court sont plus difficiles à mettre en place : contrainte de nombre de questions et des informations pour lesquelles la loi réclame une énumération exhaustive

Nous n'avons pas inclus dans le tableau les différentes formes prises par le développement depuis les années 2000 de systèmes d'information et de communication permettant la mise en place d'un « recensement sans contact ». Cette dernière tendance n'est pas limitée aux pays de l'OCDE, loin de là. Considérer le passage au recensement digital comme une transformation du recensement au sens où nous l'entendons est un cas limite. Au-delà de sa dimension technologique, ce dernier développement est en effet moins considérable qu'il n'y paraît sur notre période. En effet, depuis les années 1960, de plus en plus de pays sont passés à des recensements dits postaux, le BSN faisant déposer par un agent ou envoyer par la poste les formulaires et laissant les habitants renvoyer leurs documents avec une enveloppe prépayée. Avec la mise en retrait du modèle de l'agent du recensement interrogeant directement les membres du foyer, source potentielle de nombre de problèmes de biais et coûteux en personnel et temps de travail, et le passage progressif à l'auto-administration des questionnaires. Il s'agit sans doute de l'une des évolutions majeures des recensements depuis l'émergence de sa forme classique au XIX^e. Cela représente le préliminaire nécessaire et a facilité la mise en place des recensements via Internet, changeant le support, mais non le concept d'un recensement à distance. Ses principaux enjeux vis-à-vis des citoyens, notamment en termes de compréhension du questionnaire, sont sensiblement les mêmes. Ne pouvant plus s'appuyer sur les explications orales systématiques, le questionnaire doit être simple et compréhensible. Il va de soi qu'une telle mise en place d'un recensement via Internet n'est possible qu'à partir des années 2000 voire plus tard encore, car il dépend de la maturité des technologies et des pratiques, mais surtout de la facilité d'accès à des terminaux reliés à Internet pour la majorité de la population. En ce sens, un passage à un recensement « tout Internet » risque aussi de renforcer la « fracture numérique » identifiée par plusieurs champs de recherche (Granjon, 2011 ; Mazet, 2019). Dans le cas du recensement cependant, un tel passage n'est pas nécessairement associé à une baisse de la participation et de la qualité des données. Depuis longtemps, des dispositifs existent pour atteindre les populations mal desservies, et les économies attendues d'une telle technologie pourraient permettre d'allouer plus de ressources à ces stratégies pour atteindre ces populations. Par ailleurs, ces recensements via Internet sont parfois victimes de dysfonctionnement. Il peut s'agir de problèmes techniques relativement classiques et rapidement corrigés, n'affectant pas vraiment la qualité de l'opération⁵⁹. Il arrive aussi que ces problèmes se révèlent suffisamment graves

⁵⁹ Un exemple anecdotique sur le recensement français, tel que décrit en 2018 dans ce fil twitter d'un journaliste de la revue *TOPO* décrivant (avec un humour caustique) son expérience, et l'instabilité de la plateforme :

pour fragiliser l'ensemble de l'enquête et attirer l'attention du public. C'est le cas du recensement australien de 2016, victime de dysfonctionnements répétés ainsi que d'attaques informatiques délibérées, qui ont temporairement empêché l'accès au site du recensement et fait craindre pour la confidentialité des données. Les critiques qui ont suivi ont été si aiguës que cela a provoqué la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire (Parliament of Australia *et al.*, 2016 ; Roksam, 2016 ; Williams, 2007). Cette dernière n'a finalement condamné personne, mais pointé les fragilités de l'infrastructure informatique de l'ABS et du risque posé par le recours à des contractants extérieurs.

Historiquement, les premiers « nouveaux recensements » basés sur des registres ont été mis en place dans les pays nordiques. Le phénomène a attiré l'attention de nombreux observateurs et les procédures liées aux recensements scandinaves sont utilisées comme référence ou inspiration dans nombre de travaux (Redfern, 1986b). Ces pays profitent d'une expérience remarquablement longue dans leur utilisation de registres, dont les premiers sont établis dès le XVIII^e siècle (Johansen, 2004 ; Sköld, 2004 ; Thorvaldsen, 2007, 2015). La convergence historique et méthodologique n'est certes pas parfaite, chaque pays conservant ses spécificités, mais le processus est remarquable. Comme le tableau 6 le montre, le processus est relativement progressif : la mise en place des registres eux-mêmes prend du temps, et ceux-ci doivent couvrir une variété de plus en plus large de sujets pour pouvoir remplacer un recensement classique. Le cas du Danemark est à cet égard exceptionnel tant la mise en place d'un véritable recensement par registres a été rapide et précoce. Il est vrai que l'on y trouvait déjà une collection complète de registres, mis en place dans les années 1960 et 1970. Dans d'autres cas, la mise en place d'un recensement purement par registres est précédée par un processus beaucoup plus progressif à mesure que de plus en plus de registres sont intégrés au recensement.

Danemark

Finlande

Norvège

Suède

<https://twitter.com/ThomasCadene/status/954662301055021057> (il a écrit son récit dans plusieurs fils différents rendant le tout un peu difficile à suivre).

Type de registre	<i>Mis en place</i>	<i>Utilisé pour recensement</i>	<i>Mis en place</i>	<i>Utilisé pour recensement</i>	<i>Mis en place</i>	<i>Utilisé pour recensement</i>	<i>Mis en place</i>	<i>Utilisé pour recensement</i>
RPC	1968	1981	1969	1970	1964	1970	1967	1975
Entreprises	1975	1981	1975	1980	1965	1980	1963	1975
Logement	1977	1981	1980	1985	2001	2011	2008	2011
Éducation	1971	1981	1970	1975	1970	1980	1985	1990
Activité	1979	1981	1987	1990	1978	2001	1985	1985
Famille	1968	1981	1978	1980	1964	1980	1960	1975
Foyer	1968	1981	1970	1975	2001	2011	2011	2011
Revenus	1970	1981	1969	1970	1967	1980	1968	1975
Recensement par registres	-	1981	-	1990	-	2011	-	2011

Tableau 10 Développement des recensements par registre dans les pays nordiques. (Source : ONU et UNECE, 2007)

Il ne semble pas que le passage progressif à des recensements par registres ait été provoqué ou suivi par des débats politiques particuliers dans ces pays, faisant de la démarche un processus essentiellement technique, d'un arbitrage raisonné entre la perte de continuité et de certaines informations et les avantages et économies réalisés (Harala, 1995 ; ONU et UNECE, 2007 ; Poulsen et Ejby, 1999). Aux Pays-Bas, à l'inverse, c'est un contexte de tensions sur la perception de la volonté de participation de la population qui a poussé le gouvernement à abandonner le modèle classique dès les années 1970 au profit d'un recensement dit « virtuel » basé sur les registres et sur des données d'enquêtes déjà existantes (Schulte Nordholt et CBS, 2004). Que cette transformation vers un système coordonné de registres prenne place dans ce pays n'était pas anodin, considérant d'une part le perfectionnement des registres aux Pays-Bas dès avant la Seconde Guerre mondiale, et d'autre part leur utilisation à des fins meurtrières par les autorités d'occupation allemandes et leurs collaborateurs locaux pendant cette dernière (Seltzer, 1998 ; Whitby, 2020, Chapitre 4). Il s'agit d'un exemple de l'impact inégal du contexte politique national sur les évolutions méthodologiques : une telle décision méthodologique n'aurait pas été envisageable dans d'autres pays en raison de la crainte de provoquer une tempête politique, tandis que le renforcement de ce système de registres, partiellement discrédité après-guerre même aux Pays-Bas, n'a pas suscité de débats

particulièrement notables à la fin des années 1970 et a été mis en place afin de contourner une résistance croissante au recensement classique, avec une montée notable des non-réponses et un affaiblissement net du taux de participation (Nordholt, 2005).

Le passage à un recensement par registres n'est donc pas nécessairement une source de tensions politiques, même quand ce dernier a déjà été intensément politisé et même là où il existe un passé documenté d'abus de ces mêmes registres. En Israël, le recensement de novembre 1948 a été l'un des premières grandes opérations du jeune État né en mai de la même année. Le recensement de 1948 a été mené conjointement à l'établissement du registre de la population, alors que les combats de la guerre d'indépendance étaient encore en cours, et qu'une partie importante des habitants arabes (musulmans et chrétiens) avaient fui le territoire, empêchant leur enregistrement et la reconnaissance de leurs biens et propriétés (Abu-Zahra et Kay, 2013, p. 28-46 ; Leibler, 2004 ; Leibler et Breslau, 2005). Depuis, le recensement israélien comporte de fortes dimensions politiques dans son rapport aux frontières de l'État et à la classification des habitants du territoire ainsi dessiné, parfois en concurrence ouverte avec les autorités palestiniennes qui, elles aussi, tentent de mener leur propre recensement (Awad et Abu Harb, 2020 ; Hasan, 2017 ; Whitby, 2020). Il participe aussi aux politiques d'intégration, d'assimilation et d'exclusion pratiquées par l'État israélien (qui s'en défend) depuis sa formation, sur des bases ethniques et religieuses (Kertzer et Arel, 2002, p. 74-79 ; Zureik *et al.*, 2011, p. 239-256). L'association très tôt dans leur histoire entre le recensement et le registre de la population a sans doute facilité la réforme profonde du premier en faveur du second : en 2008, Israël a mené son premier recensement « intégré », c'est-à-dire reposant sur ses registres, complétés par des enquêtes existantes, ainsi que des dispositifs visant à améliorer la qualité des données locales (Pfeffermann *et al.*, 2019 ; Zadka et Feinstein, 2013). Le projet était essentiellement de valoriser les données déjà à disposition du CBS, et il n'a rencontré aucune opposition politique cohérente. Le recensement israélien n'est pas une obligation constitutionnelle et requiert le vote d'une loi spécifique à chaque fois, ce qui explique, considérant le jeu complexe et instable des coalitions gouvernementales à la Knesset, que le recensement israélien ait été relativement irrégulier (1948, 1961, 1972, 1983, 1995). La mise en place d'un recensement par registres, et l'utilisation d'enquêtes existantes rend ce processus incertain sensiblement plus simple (Kamen, 2005, p. 39).

Le cas autrichien est lui aussi notable pour le passé de ses registres de la population, utilisés par les autorités nazies dans leurs politiques racistes, d'une manière similaire à celle des Pays-Bas dans la démarche, mais pas dans le calendrier : la mise en place des registres nécessaires

et de l'infrastructure technique et légale sur laquelle ils reposent, s'est faite en un temps remarquablement court : la décision du gouvernement fédéral a été prise en 2000 à l'horizon 2011, la loi votée en 2006 et le premier recensement complet par registre mené en 2011, soit au total une douzaine d'années à peine entre le lancement du projet et sa mise en place effective (Lenk, 2008). Le passage aux registres ne répondait pas à une pression populaire ou politique particulière, sinon à un souci croissant pour les coûts et la « fraîcheur » des données produites du recensement : le passage apparemment fluide devant le parlement et l'absence de mouvement critique médiatisé semblent le confirmer. Votée en 2006, la loi sur le recensement par registre donnait aussi à Statistics Austria plus de pouvoirs en terme d'accès et de contrôle des différents registres que le recensement allait mettre en communication (Gisser, 2020 ; United Nations et Economic Commission for Europe, 2019, p. 50-57). Il est cependant notable que le nouveau recensement ne soit plus en mesure de recueillir certaines données, telles que la religion, les langues parlées, ainsi que certaines données socio-économiques, présentes dans le recensement de 2001, mais qui ne font pas partie des informations collectées dans les registres (Gisser, 2020, p. 3-4 ; Statistics Austria, 2021). Par ailleurs, Statistics Austria a été soumise ces dernières années à des pressions et à des tensions entre ses directeurs et les autorités politiques, le gouvernement semblant désireux d'exercer un contrôle plus strict sur la communication du BSN (Bloomberg, 2019 ; Seidl, 2019 ; Vindobona, 2020). Il ne semble pas que ces tensions aient le moindre lien avec le changement de méthodologie du recensement en tant que tel, mais celui-ci a été finalisé dans un contexte particulier.

Le cas de la France est lui aussi largement dépourvu de clivage politique notable autour de l'ambitieuse réforme du début des années 2000 qui donne naissance à une forme de recensement unique à ce jour : le « recensement roulant », au rythme quinquennal. Chaque année, l'INSEE recense de manière exhaustive 20 % des communes de moins de 10 000 habitants, et d'un échantillon de 8 % des adresses dans les communes de plus de 10 000 habitants. Dans ces dernières, l'INSEE s'appuie sur un registre spécifique, le Répertoire des Immeubles Localisés (RIL), constitué pour le recensement et actualisé par les communes, pour établir l'échantillon. Un de ses traits caractéristiques les plus frappants est que le recensement français est l'un des rares au monde à être un authentique « recensement par sondage », qui ne va pas chercher à compter l'ensemble de la population. Si aucun recensement national ne peut parvenir à être absolument exhaustif et que ses organisateurs décident des ressources allouées à la poursuite des derniers points de pourcentage, en France l'organisation du recensement laisse délibérément une importante proportion des foyers hors

du cycle quinquennal du recensement. La méthodologie employée permet de continuellement réactualiser les données de la population, mais il reste que seulement 40 % des adresses dans les grandes villes sont recensées au terme du cycle de cinq ans⁶⁰. La réforme a été mise en place dans un contexte de tension budgétaire sur le recensement. Devant se tenir en principe tous les cinq ans, régularité du recensement n'était pas inscrite dans la loi, et il accumulait des retards de plusieurs années, jusqu'à atteindre 9 ans en 1999. Le principal argument des défenseurs de la réforme était donc de proposer un budget lissé sur les cinq années du cycle, afin d'éviter les blocages récurrents qui avaient nui à la régularité du recensement français.

Du point de vue politique, la réforme du recensement a été remarquablement aisée, mais cela ne signifie pas qu'elle ait fait l'unanimité. Le contexte de la réforme offrait un certain nombre d'opportunités à une opposition potentielle de se monter. Présentée devant les députés en 2001 (dont beaucoup étaient également maires, soucieux de l'impact de la réforme sur la qualité des données infracommunales), et avec une élection présidentielle en 2002, la réforme aurait pu rencontrer des obstacles partisans importants. Cependant, le fait est que l'INSEE jouit, en tant que grand corps d'État, d'une forte autorité technique, renforcée de surcroît par le soutien de la direction de l'INED. De plus, le recensement n'a pratiquement jamais été politisé en tant que tel dans l'arène législative (Bardet, 2009)⁶¹. Si elle n'a rencontré virtuellement aucune opposition cohérente à l'Assemblée nationale, cette réforme a cependant été critiquée par un certain nombre de spécialistes. Par ailleurs, le principal pôle d'opposition ou de critique est le fait des maires eux-mêmes, et de l'organisation qui les représente, l'Association des Maires de France (AMF) qui s'est faite le porte-parole le plus vocal et le plus insistant des réserves sur le nouveau recensement. En dépit de réassurances de l'INSEE et de membres des gouvernements successifs depuis le début des années 2000, l'AMF continue de relayer les inquiétudes des maires (Association des Maires de France, 2000, 2003, 2004, 2015, 2017). Ceux-ci sont en effet les premiers concernés par la perte potentielle de qualité des données aux plus hauts niveaux de détail géographique du recensement, sur lesquels sont basés des programmes sociaux et économiques qui représentent des engagements financiers importants pour les mairies, ainsi que leur dotation par les autres échelons de l'État. Ces inquiétudes persistent malgré l'important investissement de l'INSEE

⁶⁰ Outre les sources publiques et les documents techniques de l'INSEE (INSEE, 2000), on pourra trouver une synthèse et une analyse du recensement rénové français dans le travail récent de V. Roux (2020), où elle fait le bilan d'une quinzaine d'années de pratique.

⁶¹ L'opposition d'un groupe de maires et de députés communistes ne parvient pas à décoller et lors du débat principal en juin 2001, même ses principaux opposants sont absents. À ce stade, souligne Bardet, « la contestation technique a fait long feu » (Bardet, 2009, p. 208).

dans ses relations avec les municipalités et dans les multiples contrôles de qualité auquel le recensement est soumis (Espinasse *et al.*, 2021). Il existe aussi une critique technique et professionnelle du recensement, montrant la perte de qualité des données pour certaines catégories de personnes et certaines échelles de références (Desplanques et Rogers, 2009 ; Penven, 2020). À ce stade cependant, le recensement rénové est bien établi, et si des modifications incrémentales de la méthodologie et de ses bases technologiques sont régulièrement envisagées et introduites par l'INSEE, il est peu probable que le recensement roulant soit complètement remplacé par une autre approche dans un avenir prévisible.

Le recensement allemand présente des caractéristiques remarquables, en raison des fortes tensions politiques qui l'ont caractérisé au cours des années 1980. Ces tensions l'ont affecté au point d'amener à sa suspension depuis cette période et le manque à gagner en termes de données n'a que partiellement pu être compensé par des enquêtes et des registres existants (Eppmann *et al.*, 2006). Le cas allemand est donc, avec celui des Pays-Bas, mais dans des conditions différentes, un cas particulier en Europe. On observera que la crise des années 1980 n'était pas liée à un changement de méthode fondamental, pas plus qu'elle n'a suscité la formulation d'une politique de réforme cohérente dans un premier temps. Les racines de la crise du recensement allemand sont politiques et culturelles, et s'inscrivent dans un climat de défiance vis-à-vis de l'État fédéral, voire d'une forme plus ou moins cohérente de saisissement du recensement comme enjeu démocratique (Duchene-Lacroix, 2008 ; Hannah, 2010)⁶². Saisie par des partisans d'un boycott, une cour fédérale a suspendu les préparatifs du recensement en 1983 en raison des ambiguïtés de la loi du recensement par rapport à certaines protections constitutionnelles de la vie privée, notamment un « droit d'autodétermination informationnel » (Frohman, 2012, p. 369). Le mouvement de boycott s'est appuyé sur cette victoire pour s'opposer aux plans du gouvernement Kohl de mener le recensement en 1987 après des modifications cosmétiques de la loi de recensement. S'il fut mené à bien, le degré d'opposition et de polarisation, ainsi que de dépassement des coûts de l'enquête, a amené le gouvernement à suspendre dans les faits les recensements suivants.

Les bases conceptuelles du nouveau recensement allemand ont été posées dès 1991 dans le cadre d'un certain bouillonnement d'idées et de propositions d'alternatives au recensement classique au sein de la communauté épistémique allemande, alors que la crise agitait encore

⁶² Pour un récit détaillé des racines, de la mobilisation et des effets immédiats de la crise des années 1980 en Allemagne, on se reportera au travail de M. Hannah, dont l'analyse est largement inspirée de Foucault et très critique des tendances technocratiques des gouvernements occidentaux depuis cette période (Hannah, 2010, 2016).

les milieux contestataires (Duchene-Lacroix, 2008 ; Scholz et Kreyenfeld, 2016). L'idée de s'appuyer immédiatement sur les registres a été repoussée dans un premier temps en raison des importants investissements techniques et financiers qu'auraient nécessité leur ajustement et mise à niveau, le tout dans un contexte très défavorable, tandis que la mise en place d'un registre de la population centralisé était constitutionnellement, et politiquement, impossible. Il a fallu donc se reporter sur les registres inégalement maintenus par les municipalités. Les efforts entrepris en ce sens à partir de la fin des années 1990 se sont révélés insuffisants pour mettre en place un recensement en 2001, date recommandée par les institutions internationales. Un test à grande échelle fut mené cette année-là pour confirmer la viabilité technique du projet : un échantillon de communes et de foyers furent ainsi l'objet d'un « micro-recensement », précédé par un recensement postal des logements, les informations démographiques de base étant obtenues grâce aux registres gérés par les municipalités, mais selon l'encadrement légal des *Länder*, tandis des informations socio-économiques devaient être tirées de registres professionnels complétés par des enquêtes spécialisées pour des sujets sur lesquels il n'existait pas de registre couvrant l'ensemble du territoire. Ce test a confirmé la faisabilité méthodologique et les insuffisances des registres, dont la couverture était peu fiable, et pouvait varier fortement d'une région à l'autre (Eppmann *et al.*, 2006 ; Scholz et Kreyenfeld, 2016). C'est donc un travail de perfectionnement, de nettoyage et de coordination des registres municipaux et fédéraux. Ce n'est donc qu'en 2011 que la République Fédérale d'Allemagne a mené à bien son recensement, largement basé sur des registres, dans une remarquable indifférence du grand public (Frohman, 2012, p. 371). Le cas allemand informe donc sur la difficulté à mettre en place un recensement par registres sans RPC et sans contrôle centralisé des registres servant de base à l'opération. Il est également notable que le cadre politique fédéral allemand qui, à l'image des fédéralismes canadien ou étatsunien, organise des transferts importants de ressources sur une base démographique entre les différents niveaux de gouvernement et entités fédérées, a été en mesure de fonctionner avec des données très incomplètes pendant une vingtaine d'années (Scholz et Kreyenfeld, 2016, p. 181-185). Cela n'a pas provoqué de crise politique majeure qui aurait pu exercer une pression accrue sur les statisticiens allemands.

Toutes les réformes en cours ou prévues ne se déroulent donc pas sans heurts ou difficultés diverses, mais leur politisation est très inégale. En Italie, la réforme a été progressive et considérable, mais sa complexité a ralenti sa mise en place complète. Le dernier recensement classique a eu lieu en 2001. Ce dernier s'appuyait déjà sur des registres pour faciliter et

améliorer l'opération de terrain, mais le recensement de 2011 devait être un recensement « supporté par les registres » (ISTAT, 2009, p. 3). Il s'agissait d'une forme intermédiaire devant préparer la mise en place du « recensement permanent » à la fin des années 2010. Cette évolution avait été décidée en raison d'une pression trop forte sur les municipalités, ainsi que des enjeux de délais de dissémination et de vieillissement des données face à l'émergence de phénomènes démographiques récents (fécondité en baisse, mobilité, etc.) (Aragona et Zindato, 2016). À cela s'ajoute le souci du fardeau des répondants, une baisse de la participation initiale, et des coûts jugés trop importants, le nouveau recensement devant en principe coûter 50 % moins que celui de 2011 (ISTAT, 2021). Effectivement introduit à partir de 2018, le recensement permanent repose sur une exploitation d'un système intégré de registres (RPC, adresses, éducation et emploi) pour l'essentiel des données démographiques, complétée par des enquêtes ad hoc dont la fonction est de fournir des informations absentes des registres et de tester la qualité de la couverture et des informations recueillies via les registres (Paolo *et al.*, 2021). Les registres permettent en effet d'identifier des « signes de vie administratifs » sur lesquels vont être basés les échantillons (Zindato, 2021, p. 6). Ce premier cycle triennal 2018-2021 ne s'est pas déroulé entièrement comme prévu : un certain nombre de résultats préliminaires ont été jugés surprenants et surtout la pandémie a forcé l'ISTAT à réorganiser ses plans d'enquêtes de terrain en 2020 et 2021. Si on met de côté les dimensions liées au souci de fardeau pour les répondants et le souci pour la confidentialité, la réforme du recensement italien s'est effectuée dans un contexte politique favorable ou neutre. La mise en place d'un système coordonné de registres administratifs date des années 1990, et sa mobilisation dans le cadre du recensement ne semble pas avoir attiré d'attention particulière, tandis que des polémiques sur l'usage politique des statistiques ont pu émerger ces dernières années, notamment lors du « mini-recensement » des Roms en Italie en 2008-2009 (Hermanin, 2011)⁶³. En tant qu'institution, ISTAT jouit d'une solide réputation d'excellence technique et d'indépendance vis-à-vis du politique, tout en évoluant dans un système statistique italien largement décentralisé (Eurostat, 2006, p. 4-7 ; Eurostat *et al.*, 2015, p. 9-10 ; Garonna, 1994).

La situation britannique est également intéressante, car le recensement est depuis les années 1990 l'objet de réflexions et de projets de réforme qui déjà suggéraient à des degrés divers l'abandon de la méthodologie classique au profit de méthodes alternatives, notamment en

⁶³ Il est d'ailleurs notable que cette opération, qui s'est attirée de vives critiques en Italie même, et par des organisations internationales et l'Union européenne, n'a pas été menée par l'ISTAT, mais par des commissaires ad hoc, des services du ministère de l'Intérieur et par les autorités locales. Cette enquête n'avait virtuellement aucun lien avec le recensement de la population italienne qui était en préparation, et le terme même de « recensement » est donc quelque peu excessif.

raison d'un sous-dénombrement différencié exceptionnellement élevé (Simpson et Dorling, 1994 ; Simpson et Middleton, 1999). Ces projets ont été reportés successivement jusqu'au-delà de 2021, en raison d'une combinaison complexe de facteurs (Brown *et al.*, 1999a ; Dorling, 2013a ; Holt *et al.*, 2001b ; Leventhal, 2013 ; Miles, 2010 ; Skinner *et al.*, 2013). L'ensemble forme à la fois une illustration des effets d'une dépendance au sentier, mais aussi des transformations politiques profondes, tant en termes de politiques publiques que de la nature de la *polity* britannique elle-même, au premier rang desquelles la politique de dévolution entamée par le gouvernement travailliste de Blair à partir de 1997. Les accords de dévolution conservent à l'*United Kingdom Statistical Authority* (UKSA) l'essentiel de son autorité pour l'organisation et la coordination du recensement du Royaume-Uni, tout en déléguant sa mise en œuvre aux autorités locales. Cela ajoute certainement un niveau de complexité aux négociations sur toute transformation majeure du recensement de la population. En Irlande du Nord, le recensement est par exemple mobilisé par différents acteurs dans le contexte religieux et identitaire propre aux débats sur l'union ou la réunification (Anderson et Shuttleworth, 1998 ; Cooley, 2021)⁶⁴. L'essentiel des débats médiatiques sur le recensement britannique depuis une trentaine d'années porte cependant plus sur des éléments de son contenu (questions sur les origines ethniques, sur la religion) que sur son fond méthodologique (Emigh *et al.*, 2016b, p. 121-146 ; Thompson, 2016, p. 143-149). Ces débats illustrent aussi l'engagement important d'une variété d'acteurs privés ou institutionnels et de groupes de pression investis dans le recensement classique.

Il s'agit donc de ne pas exagérer la part des recensements par registres, ou plus exactement il est nécessaire de qualifier la place que ces derniers occupent. La plus grande partie des recensements de l'OCDE sont ce que l'on pourrait appeler des méthodologies « mixtes », dans une position intermédiaire entre les recensements classiques et les recensements exclusivement par registre. Dans certains cas, il semble que le gouvernement et le BSN entendent poursuivre sur la voie d'une utilisation de plus en plus intensive des registres. C'est le cas en Turquie, qui a mené en 2000 son dernier recensement classique, accompagné d'un

⁶⁴ Le cas de l'Irlande du Nord présente un certain nombre de traits intéressants, mais à la marge de notre sujet, pour discuter des enjeux des questions d'auto-identification dans les grandes enquêtes : en l'occurrence l'approche de Anderson et Shuttleworth, très critique de l'approche dite « empiriciste » des catégories et données d'enquête (religieuses et ethniques notamment) et de leur utilisation directe dans des politiques publiques. Ce que Colley apporte dans son article plus de vingt ans après c'est un constat des dommages faits au processus de négociation par la surdétermination et l'utilisation excessive des données du recensement, alors même que nombre d'acteurs politiques clefs expriment leurs réserves face à elles depuis longtemps (Anderson et Shuttleworth, 1998 ; Cooley, 2021). Le constat est renforcé par le fait que ces catégories ont été introduites ou maintenues dans le recensement sans considération pour la situation de l'Irlande du Nord, dans le but d'avoir un recensement du Royaume-Uni cohérent.

couvre-feu pour s'assurer d'un bon taux de participation initiale (TurkStat, 2001). À la fin des années 1990 et au cours de la décennie suivante, les autorités politiques et statistiques turques ont développé un réseau de registres, en commençant par un RPC entre 1997 et 2000, progressivement étendu pour intégrer plus d'informations (entreprises, famille, handicap, situation d'emploi, logement et adresses, etc.) et couvrir l'ensemble du territoire (Beşe Canpolat et Gök, 2020). Une partie importante de développement de ces registres a été supervisée par l'agence statistique turque elle-même, avec le soutien technique et technologique d'Eurostat (Gündoğan *et al.*, 2016). Le résultat a été jugé suffisamment fiable et robuste pour que le recensement de 2011 intègre les données extraites des registres avec une enquête avec un large échantillon (12 % de la population).

Les cas canadien et américain doivent être considérés à part en raison de configurations politiques spécifiques, tant dans leur dimension constitutionnelle que dans l'histoire des réformes du recensement dans ces pays. D'une manière très générale, leurs recensements suivent la trajectoire des autres pays de l'OCDE. Leurs transformations récentes les plus visibles sont la mise en place de l'*American Community Survey* (ACS) aux États-Unis et la tentative de remplacer le formulaire long par l'Enquête Nationale sur les Ménages (ENM). À cela s'ajoutent d'importantes transformations technologiques faisant passer le recensement sur Internet pour une large majorité de la population en 2020. Le contexte politique de ces évolutions est intensément et presque continuellement conflictuel aux États-Unis, tandis que cela est plus ponctuel au Canada. Les chapitres suivants entreront dans le détail de ces deux cas, notables par rapport au reste des membres de l'OCDE.

2.4 Les principaux enjeux et tendances des recensements contemporains

Si, comme on l'a vu, la plupart d'entre elles s'intéressent au recensement de leurs membres, aucune organisation internationale, qu'il s'agisse de l'ONU, de l'UE, ainsi que d'autres, intéressées par les statistiques, mais moins directement impliquées dans le développement des recensements, comme l'OCDE ou le FMI, ne préconise une méthodologie spécifique, pour autant que la méthode choisie respecte des caractéristiques minimales, ce que l'ONU résume dans les « caractéristiques essentielles » comme nous le verrons, ces nouvelles méthodologies ne concernent en réalité qu'une fraction des pays du monde. Le principal mouvement consiste en un rôle réduit des techniques de dénombrement conventionnelles (questionnaire en face à

face, dénombrement exhaustif et direct, etc.) et l'importance croissante des registres. Des questions plus classiques, telles que les interférences politiques et les problèmes de financement, demeurent cependant très actuelles. Il existe nombre d'interactions entre ces différents enjeux, mais il n'est pas simple d'identifier toutes les relations causales, d'autant que beaucoup sont indissociables de contextes nationaux ou régionaux dont la généralisation peut être hasardeuse.

En guise de remarque préliminaire, et en s'appuyant sur les travaux de la DSNU ainsi que ceux de Kukutai, Thompson et MacMillan, on pourra observer que le recensement de type classique, nonobstant des variations parfois significatives des outils technologiques sur lesquels il repose, demeure largement dominant. Cela est encore plus vrai si on se limite à considérer la pratique des dénombrements exhaustifs, éventuellement combinée avec des questionnaires longs distribués à une partie de la population, ou des enquêtes ad hoc. C'était l'une des caractéristiques majeures du recensement, et l'une des clefs de ses dimensions symboliques à l'échelle nationale. Au-delà de ce constat simple, on relève que se multiplient des formes « mixtes » de recensement, combinant plusieurs modes de recueils des données, notamment à l'aide d'enquêtes par sondage, parfois développées spécifiquement pour cela ou bien s'appuyant sur des enquêtes existantes. À l'exception notable de la France, il n'existe pas de recensement régulier reposant entièrement sur des « sondages », c'est-à-dire un plan d'enquête explicitement limité à un échantillon de la population⁶⁵. L'idée de baser la population officielle sur des individus, et des électeurs, « virtuels » (c'est-à-dire imputés à partir d'enquêtes) est une préoccupation réelle pour certains aux États-Unis. Le fait que, d'un point de vue statistique, la qualité de cette méthodologie d'enquête soit au moins égale à celle d'un recensement classique n'atténue pas ces préoccupations. D'une manière générale, comme on va le voir, ces évolutions méthodologiques ne sont que rarement mises en place en réponse à des préoccupations politiques, ce qui ne signifie pas qu'elles s'inscrivent dans un contexte apolitique ou qu'elles n'aient pas d'effets politiques.

⁶⁵ Évidemment, il s'agit d'abord de différence d'intention : la plupart des recensements visent à dénombrer une fois, et une seule, chaque habitant du pays, mais aucun n'y parvient entièrement. Même les opérations de suivi les plus poussées ne peuvent permettre d'atteindre la totalité absolue des habitants, en particulier parmi les sans-abris, et cela n'empêche pas non plus les doubles comptes. La question des sans-abris ou sans domicile fixe est complexe techniquement et depuis longtemps un enjeu pour les BSN, en particulier parce que cette population tant à cumuler les biais de sous-dénombrement, notamment dans les registres. On pourra se reporter aux travaux présentés devant le *Group of Experts on Population and Housing Censuses*, structure animée par la CEE-ONU (UNECE, 2009).

2.4.1 Développement des recensements basés sur des registres

Les registres sont les personnages principaux de ces nouvelles méthodologies, et ils sont présentés comme une, sinon la principale, alternative crédible au recensement sous réserve de certaines conditions politiques et administratives. L'un des principaux arguments en leur faveur est fort : une part importante des données que le recensement collecte laborieusement tous les cinq ou dix ans est déjà recueillie et disponible par et pour l'État sous une forme ou une autre, ce qui semble rendre leur collecte largement redondante. En outre, le développement technologique tendrait à rendre relativement facile l'organisation des nombreuses banques de données en réseau ou du moins leur combinaison à intervalles réguliers. Leur utilisation dans le cadre du recensement semble donc aller de soi, et peut prendre plusieurs formes, allant d'un support à la mise en place du recensement et aux opérations de contrôle de sa qualité a posteriori, au remplacement complet des opérations de censitaire de terrain par une exploitation systématique des registres.

Le principal argument avancé en faveur de l'utilisation des registres est celui des coûts, face à ce qui est perçu comme une charge de plus en plus difficile à assurer, voir une véritable impasse (Abu-Libdeh *et al.*, 2003 ; Groves, 2010 ; Longva *et al.*, 1998 ; Yacyshyn et Swanson, 2017). Cet argument n'est d'ailleurs pas propre à ce type de transformation du recensement, et ces dernières n'en sont pas la seule alternative. Comme on l'a vu, la réforme du recensement français était due notamment au souci de stabiliser son financement, tandis qu'aux États-Unis, la mise en place de l'*American Community Survey* répondait à un souci similaire, renforcé par la forte politisation du recensement lui-même au Congrès. Aux Pays-Bas, une estimation effectuée en 2003 suggérait que le recensement « virtuel » effectué en 2001 avait coûté cent fois moins cher qu'un recensement classique (Nordholt, 2005, p. 26). Il faut donc ajuster cet argument au contexte national, d'autant que les recensements classiques ne sont pas toujours victimes d'un emballement des coûts. Au Canada, le coût du recensement par habitant est relativement élevé (entre 45 et 50 dollars canadiens), mais il est stable d'un cycle à l'autre : 50,74\$ en 2006, 49,46\$ en 2011, 47,53\$ en 2016 (en dollars constants de 2018) (Statistique Canada, 2020, p. 83). Dans le cas du recensement indien, le coût par habitant est exceptionnellement faible, certaines analyses le plaçant à environ 0,50\$ par habitant en 2011 (Kapur, 2020). Cependant, les problèmes rencontrés par le recensement prévu à l'origine en 2021, tant en raison de la pandémie que les investissements technologiques nécessaires au passage à un recensement digital, vont sans doute accroître sensiblement son coût (Moneycontrol, 2019).

Un autre argument avancé pour justifier la pertinence d'un tel changement, la réduction considérable du fardeau de réponse pour les répondants, comporte plusieurs dimensions. La première est effectivement que l'information ainsi obtenue ne demande pas le même effort au répondant : il doit certes s'assurer d'être enregistré, notamment après un déménagement par exemple, mais cela ne sera pas perçu de la même manière et sert à d'autres choses, ou bien représente une obligation légale pour avoir accès à certains services, ce qui représente autant d'incitations fortes à le faire. Une autre dimension est la réponse offerte au problème de non-réponses, qui rend selon certains incontestablement plus rentables le compromis et la perte en variété de données qu'implique le passage au recensement par registres (Nordholt, 2005, p. 26).

Il convient cependant de rappeler qu'au-delà même des enjeux de protection de la vie privée et de la confidentialité qu'ils posent, l'utilisation des registres comme alternative complète au recensement ne va pas de soi. Il s'agit d'un instrument d'État ancien, mais qui n'a pas toujours dépendu directement de l'État : dans un premier temps, il n'était pas rare que ces registres soient tenus par l'Église établie (protestante ou catholique) (Thorvaldsen, 2007, 2015 ; Wilke, 2004). Aujourd'hui encore, les principaux registres ne sont pas toujours sous le contrôle du BSN et dépendent parfois de ministères différents, et sont tenus le plus souvent par les autorités locales, ce qui complique considérablement le contrôle de leur bonne tenue. Par ailleurs, les registres n'ont que très rarement été conçus dans le but de recueillir des données statistiques, et ne s'y prêtent pas toujours facilement (Poulain *et al.*, 2013). Comme le cas de l'Autriche le montre, un recensement par registres perd souvent la possibilité de recueillir certaines informations, notamment des données relativement sensibles comme la langue parlée ou bien la religion. Il est rarement envisageable d'entrer de telles informations dans un registre, quand bien même la population l'accepterait, ce qui n'a rien d'évident.

Par ailleurs, il s'agit de ne pas sous-estimer la complexité technique de la coordination d'un certain nombre de registres nationaux. Cette complexité explique que la mise en place d'un tel projet de recensement par registres prenne souvent plus de vingt ans, et ce, même dans des pays dotés de longue date d'un système de registres extensif. Cela rend le cas du recensement autrichien d'autant plus remarquable et difficile à généraliser, même s'il est vrai que le développement des outils de traitement de l'information peut faciliter de telles entreprises, ou du moins les rend plus rapides que dans les années 1980-1990. Quand bien même, il reste qu'il s'agit souvent d'une entreprise d'une grande complexité, et cette complexité est multipliée par le nombre de registres à mettre en communication, et par la diversité des

institutions qui en ont la charge en dehors du BSN lui-même. En témoigne cette présentation des étapes préliminaires à une exploitation des registres pour un recensement aux Pays-Bas :

As we are faced with the problem that our data collected from registers or by surveys will contain errors consisting of invalid, inconsistent or missing data, the main task in this phase is to check to what extent the linked data from the different sources are consistent with one another. During the process of micro-integration the following steps are taken:

- a. harmonization of units: Are the statistical units defined uniformly in all sources? (special reference to comparability through space and over time)
- b. harmonization of reference periods: Do all data refer to the same period or the same point in time?
- c. completion of populations (coverage): Do all sources cover the same target population?
- d. harmonization of variables: Are corresponding variables defined in the same way? (special reference to comparability through space and over time)
- e. harmonization of classifications: Are corresponding variables classified in the same way? (special reference to comparability through space and over time)
- f. adjusting for measurement errors (accuracy): After harmonizing definitions, do the corresponding variables have the same value?
- g. adjusting for missing data (item non-response): Do all the variables possess a value?
- h. derivation of variables: Are all variables derived by using the combined information from different sources?
- i. checking overall consistency: Do the data meet the requirements imposed by identity relations?

The aim of micro-integration is to check the matched data and modify incorrect records, i.e. data on individual units, in such a way that statistical analyses and publications based on the census files give acceptable results. (Van der Laan, 2001)

Il est certain que la présence en amont ou la mise en place d'un registre de population centralisé (RPC) représente un atout considérable pour adapter le recensement à ce nouveau modèle (Brown, 2015 ; Poulain *et al.*, 2013). Ce type de registre cependant n'est pas facile à mettre en place ni à entretenir. Il s'accompagne de surcroît de possibles tensions politiques si ses préconditions, en particulier un cadre légal clair et le consentement de la population, ne sont pas respectées (United Nations et Economic Commission for Europe, 2019, p. 10-12).

2.4.2 Généralisation de l'utilisation stratégique des TIC modernes

Tant dans les pays à revenu élevé que dans les pays à faible revenu, la pression sur le financement du recensement a encouragé le développement de nouveaux outils pour le recensement. L'utilisation par le recensement des technologies modernes n'est pas nouvelle. La révolution informatique a eu lieu assez tôt dans le siècle, vers 1970 pour la plupart des pays à revenu élevé, mais l'utilisation massive d'appareils portables connectés à l'Internet sans fil par les recenseurs, permettant des recensements presque « sans papier » même dans les pays « pauvres », est assez récente, et a eu lieu depuis 2010 pour la plupart (Awad et Abu Harb, 2020 ; Kanyuka *et al.*, 2020 ; Thorvaldsen, 2017, p. 251-287). Si un appareil de poche ou une tablette est un outil « tactique », l'intégration de bases de données et l'utilisation générale d'Internet sont plutôt des décisions stratégiques, comme au Mexique pour son recensement de 2020 (Orozco *et al.*, 2020).

C'est un des aspects paradoxaux de ces évolutions méthodologiques que de voir émerger dans des pays aux ressources limitées des recensements remarquablement avant-gardistes d'un point de vue technique. Il faut certes considérer ces exemples avec une certaine prudence pour plusieurs raisons. En premier lieu, ces approches technologiquement avancées peuvent être choisies « faute de mieux » : l'absence d'une infrastructure informationnelle étatique, telle que des registres à jour ou bien des cartes et des cadastres fiables pour les habitations, rend nécessaire la mise en place de recensements s'appuyant sur des techniques contournant ces points de blocage. De plus, si elles ne représentent pas un coût comparable à celui de l'établissement et du renforcement continu pendant plusieurs décennies d'un système statistique national, ces technologies, les supports matériels qui sont les leurs (tablettes, ordinateurs portables, réseaux Internet de différentes natures, etc.), et la formation du personnel à ces instruments demeurent très coûteux. Ces matériels sont de plus relativement fragiles, alors que *hardware* et *software* sont sujets à une obsolescence rapide. Il en résulte que l'utilisation de ces outils ne peut que rarement être planifiée pour plus d'un recensement décennal, imposant un nouvel investissement massif lors du cycle suivant. Pour des États manquant de ressources, un tel investissement n'est possible qu'à travers les partenariats avec des organisations internationales, ainsi que celle des multinationales de l'industrie informatique. Le problème se pose dans des termes différents pour les États les plus développés, mais le fiasco de la tablette développée pour le recensement américain de 2010, que l'on évoquera au chapitre suivant, appelle à considérer ces instruments avec une certaine prudence, notamment face à l'affirmation de leur caractère économique. Par ailleurs, elles ne

représentent pas une solution fiable face aux problèmes de nature politique qu'un recensement peut rencontrer, au premier rang desquels se trouvent l'instabilité politique et la défiance de la population vis-à-vis de l'autorité étatique et de ses représentants.

2.4.3 Les tensions politiques

On a déjà évoqué plusieurs cas de tensions politiques autour des recensements, même si dans l'ensemble, des pays développés, les cas ne sont pas si courants. Le contexte politique plus large peut cependant profondément affecter l'enquête. L'instabilité politique reste une réalité dans un nombre important de pays et peut empêcher l'organisation d'un recensement. La Division de statistique de l'ONU et le FNUP considèrent qu'il s'agit d'un problème majeur, mais ils ne recueillent pas beaucoup plus de données que cela dans leurs principales enquêtes : la diversité des situations est en effet beaucoup trop large et il est souvent impossible de classer l'impact de telle ou telle environnement politique conflictuel sur les pratiques de recensement, lorsque ces situations sont classifiables elles-mêmes. Les données à ce sujet sont principalement constituées de rapports ou de notes sur des situations nationales individuelles. Dans l'enquête 2020, la DSNU indique que pas moins de 35 % des BSN ont déclaré que leur relation avec l'autorité légale représentait un défi important à surmonter (Mrkić, 2020). Avant même la pandémie, sept pays ont reporté leur recensement de 2020 en raison de troubles civils ou politiques. D'autres ont énuméré des défis qui pourraient avoir des ramifications politiques importantes, comme la préoccupation de la vie privée que l'on retrouve dans 51 % des cas.

La question du financement et des ressources reste de loin la plus pressante en 2010 et en 2020. En 2010, le défi des coûts a été relevé par 70 % des pays répondants, tant pour le cycle 2010 que pour le cycle 2020 ; il est identifié comme un défi par 70 % des pays pour le cycle 2020. Il s'agit de la principale raison du report du recensement. Elle n'est en aucun cas réservée aux pays à faible revenu, mais elle les affecte de manière plus fondamentale. Si les pays à hauts revenus peuvent être amenés à réduire la portée du recensement ou de l'enquête post-recensement, certains pays à faibles revenus peuvent être amenés à l'annuler purement et simplement. Cette dernière situation devient plus rare à chaque cycle de recensement, grâce à l'assistance matérielle, technique et méthodologique fournie par les organisations internationales ou les États collaborateurs (UNSD, 2011, p. 1-2). Dans les pays démocratiques, le processus d'attribution/distribution de ces ressources implique que le budget du BSN (ou une loi spécifique sur le recensement, qui est l'une des recommandations de l'ONU) passe par

l'arène politique. Bien que cela ne signifie pas que les ressources de l'organisation souffriront nécessairement d'une telle exposition, cela peut nécessiter une stratégie spécifique pour s'assurer que suffisamment de fonds sont garantis pour l'opération de recensement. C'est également une occasion pour les groupes de pression de faire avancer leurs causes. Comme nous le verrons, parmi les pays à revenu élevé, les États-Unis sont parmi les seuls à connaître des querelles politiques et judiciaires au sujet du recensement décennal. Dans les pays démocratiques ou autoritaires moins stables, l'attribution des ressources est beaucoup plus opaque et la relation entre l'État et sa population peut être beaucoup plus ambiguë. Un héritage autoritaire peut mettre du temps à perdre son emprise sur une société (Arel, 2002).

Il convient de souligner qu'un climat politique tendu, ou pire encore, une agitation ou une polarisation politique autour du recensement lui-même, peuvent dans certains pays être aussi préjudiciables qu'un recensement raté. Les données peuvent être faussées, soit par une autorité politique qui interfère (au niveau central ou local), soit par une campagne d'agitation politique qui peut viser des points spécifiques (souvent sur les identités ou les langues) du recensement. Si ces problèmes ne sont pas reconnus avant la publication officielle, et si le recensement est publié et présenté comme officiel malgré des irrégularités massives, la situation est encore plus compliquée : la contestation du résultat implique alors une critique de l'État et du gouvernement. Le contexte politique peut créer une situation dans laquelle les autorités refuseraient de reconnaître qu'elles se sont trompées. Ce type de situation est particulièrement bien documenté, par exemple dans certains pays africains (Aluko, 1965 ; Whitby, 2020, p. 217 et suiv.) et parmi les États des Balkans et de l'ex-Yougoslavie, où les identités ethniques, les idiomes et la démographie sont intensément mobilisés par divers acteurs politiques, exerçant une pression intense sur le recensement (Keil, 2015b ; Keil et Perry, 2015 ; Labbé, 1997 ; Perry, 2013)⁶⁶. Plus récemment, en Inde, l'un des plus importants recensements de l'histoire du pays a été soumis à une pression sans précédent en raison du contexte politique. Le recensement est un défi relevé avec régularité par l'État indien, dont les performances en termes d'action publique sont inégales. En dépit de son ampleur et des immenses difficultés matérielles qu'il peut rencontrer ainsi que de ses dimensions politiques évidentes étant donné son rôle dans la distribution des sièges des assemblées nationales

⁶⁶ L'une des occurrences historiques les mieux documentées est celle des premiers recensements soviétiques sous le régime stalinien, pendant lequel les statisticiens chargés du recensement étaient soumis à des injonctions violemment contradictoires entre une éthique et une responsabilité professionnelle élémentaire et les annonces de la propagande d'État et des discours de Staline lui-même. Nombre d'entre eux furent ainsi victimes des changements de cap des politiques et des attentes démographiques du régime soviétique, payant de leur vie des résultats non conformes à la ligne officielle (Blum et Mespoulet, 2003 ; Mespoulet, 2008).

et locales, l'un de ses grands succès est d'être parvenu à maîtriser ses coûts au moins jusqu'au recensement de 2011 (Kapur, 2020). Les politiques violemment discriminatoires du gouvernement fédéral indien sous la tutelle du BJP, et de certains gouvernements locaux, ont accru fortement les tensions communautaires. La mise en place en 2019 d'un *National Register of Citizens*, articulant ce qui apparaît une conception de la citoyenneté indienne excluant les musulmans, et l'inclusion dans certaines enquêtes de questions sur le lieu de naissance des parents, peu avant le recensement lui-même, ont multiplié les difficultés des planificateurs et des agents chargés des opérations préliminaires (Chandrashekhar, 2020 ; Venkataramanan, 2019)⁶⁷. En raison de la pandémie, le recensement a été repoussé à 2022 et le gouvernement a décidé de mettre en place un plan ambitieux de digitalisation (via une application dédiée destinée aux téléphones intelligents), mais il n'est pas certain que ce délai se révèle suffisant pour dissiper les fortes tensions que redoutaient ses organisateurs, tandis que ce virage méthodologique comporte des risques intrinsèques (Bhattacharya, 2021).

2.5 Conclusion

Quelle lecture politique peut être faite de ces évolutions ? Il n'est pas évident de dégager des processus communs, sinon dans leurs conséquences. La pression des coûts, associée le plus souvent à ce qui est interprété comme un redéploiement des ressources et des activités de l'État, ce que Desrosières décrit comme la « cité néolibérale » (Desrosières et Didier, 2014). Ce cadre conceptuel ne permet cependant pas d'expliquer la multiplicité des formules adoptées ni le calendrier parfois assez aléatoire même dans des espaces régionaux relativement cohérents comme en Europe. Le recensement, et il n'est pas la seule entreprise statistique dans ce cas, demeure donc profondément ancrée dans des pratiques et usages nationaux. Cela ne signifie pas que l'influence internationale est nulle, mais qu'elle ne dicte pas le rythme ni même la direction ne précise des réformes engagées. Cela est particulièrement vrai des régimes statistiques, combinaison des BSN et des échanges avec leurs utilisateurs institutionnels et privés, des pays développés. Ces derniers, peu dépendants de l'assistance internationale pour mettre en place leur programme statistique, sont sans doute d'autant plus libres d'adopter des modèles méthodologiques qui leur sont propres. D'une

⁶⁷ On notera cependant qu'il ne semble pas que le gouvernement Modi ait fait du recensement un instrument direct de sa politique, mais plutôt que le recensement est affecté par les retombées de ces dernières, notamment dans la tension qu'elles entretiennent entre le gouvernement et l'État indien et une portion de la population.

manière générale comme on a pu l'évoquer, les recensements de la population sont des enquêtes profondément ancrées dans leur contexte national, même lorsque l'influence des organisations internationales est forte. Les évolutions démographiques elles-mêmes peuvent représenter des enjeux politiques latents et complexes, comme au Japon : la croissance démographique est négative et cela exerce une pression croissante sur l'économie et les politiques publiques, rendant d'autant plus nécessaire un recensement de qualité, alors même que comme ailleurs, la population est soucieuse de sa vie privée et de la confidentialité des données (Satō, 2006).

L'un des points les plus marquants cependant demeure l'ambivalence du discours sur la « fin des recensements ». Il s'avère en effet que cet argument s'appuie sur un nombre de cas encore limité. D'une part, le nombre de pays mettant en place des recensements, l'un des objectifs quantitatifs majeurs de la DSNU, a crû de manière continue depuis les années 1950. D'autre part, la plupart de ces recensements sont organisés selon un modèle relativement classique. On observe, il est vrai, une utilisation de plus en plus courante de supports technologiques et informatiques même parmi des pays manquant cruellement de ressources. L'enjeu pour ces pays est plus de parvenir à établir un programme de recensement dans la durée, selon les recommandations de l'ONU, et à l'intégrer correctement dans le reste des politiques publiques de l'État. Cela n'enlève donc rien à la permanence du besoin que le recensement vient combler ni à sa pertinence politique plus large. S'il est affecté par des tensions politiques dans un nombre significatif de pays, il n'est pas souvent directement la cible de ces tensions. De même, ce type de phénomènes, l'investissement du politique par le recensement, n'est pas propre à des États de faible capacité, statistique ou autre, ou bien fracturés, fragile ou même faillis. La crise du recensement la plus aigüe d'Europe de l'Ouest a pris place en Allemagne de l'Ouest, la première puissance économique de la région, dotée de surcroît d'une longue tradition statistique. Comme on l'a évoqué déjà à plusieurs reprises et comme on va l'étudier plus en détail, c'est aussi le cas dans deux autres États, eux aussi parmi les plus riches et développés de la planète : les États-Unis et le Canada.

CHAPITRE 3

LE RECENSEMENT AMÉRICAIN DE LA RÉVOLUTION À SON IMPOSSIBLE RÉFORME

Le recensement américain contemporain est un cas résolument à part. L'intensité de la mobilisation politique qu'il suscite est sans équivalent parmi les pays de l'OCDE. Selon nombre d'observateurs, le recensement semble être entré dans un cycle de crises récurrentes dans les années 1980, notamment en raison d'une politisation intense de son contenu et – ce qui est plus original – à propos de certains aspects de sa méthodologie. La durée et l'intensité de ce cycle laissent à penser qu'il pourrait s'agir d'un phénomène systémique ou structurel. Une part importante de cela peut s'expliquer par des dimensions contextuelles comme l'intensification de la polarisation politique ou bien la question des ressources de l'État fédéral (Groves, 2010 ; Pew Research Center, 2014). Cela n'empêche pas le recensement de connaître des transformations méthodologiques significatives. C'est à l'issue de cette période en effet que le Bureau a mis en place l'*American Community Survey*, l'un des plus importants changements depuis le passage au recensement nominatif en 1850 et l'introduction de l'échantillonnage à partir du recensement de 1940. La situation présente du recensement s'explique cependant surtout par des facteurs endogènes : pour comprendre le caractère exceptionnel du recensement américain, il faut en effet retourner à ses origines. Sa situation particulière, c'est-à-dire la politisation intense qu'il subit depuis les années 1980, est une conséquence possible de la nature de la mission qui lui a été fixée par la Constitution. Tel qu'il est introduit dans la Constitution de 1787 et tel qu'il a été mené à partir de 1790, le recensement américain est en effet moins novateur par son contenu et ses aspects techniques que par son principe et sa charge politique. Des recensements plus complets et perfectionnés avaient déjà été organisés dans certains pays européens, notamment en Suède, au Danemark et en Norvège, depuis le début du XVIII^e siècle. Au regard de leurs aspects techniques et méthodologiques, certains d'entre eux peuvent être présentés comme les précurseurs techniques des recensements modernes. Cependant, aucun n'avait comporté une dimension

aussi explicitement politique que le recensement américain (Dupâquier, 1985, p. 95-97 ; Thorvaldsen, 2017, p. 34-44 ; Whitby, 2020, p. 63-65). Les recensements de cette époque sont en effet focalisés sur les dimensions *polity* et *policy* du politique. Prolongement des réflexions de l'arithmétique politique, le recensement sert à affirmer le contrôle territorial et à gouverner le pays par l'État-nation naissant (Ventresca, 1995, p. 2-23). Dans la plupart des cas, les recensements du XVIII^e siècle et du début du XIX^e ne sont pas mis en place dans l'idée de donner à la population dans son ensemble un rôle politique actif, même s'ils contribuent à en façonner les contours comme objet de gouvernement (Bourdelaïs, 2004 ; Hecht, 1987)⁶⁸. Par contraste, le recensement américain est un instrument très différent et plus lié à la dimension *politics*, plus rattaché au jeu politique qu'aucun autre recensement de son temps parmi la cohorte des pays les plus développés. Il place la population au centre du jeu politique partisan, puisqu'elle sert de base à la répartition du pouvoir politique dans une logique de représentation arithmétique de la communauté politique. Quoique relativement peu discuté pour lui-même pendant la convention de Philadelphie, le principe de considérer la mesure précise de la population comme seul déterminant du nombre et de la répartition des représentants à l'échelon fédéral n'allait pas de soi. En cela, le recensement de 1790 représente l'une des premières incursions du recensement dans la vie politique démocratique. Son importance contemporaine découle directement de cette mission révolutionnaire.

La crise de 1980 représente certes un tournant important par son intensité et sa durée, mais toute l'histoire du recensement américain a été ponctuée de moments de tensions, voire de crises, liés à cette nature politique spécifique depuis 1790. Chaque recensement, à travers les rééquilibrages du Congrès, des enjeux de l'heure, ou tout simplement du vote de son budget, a donné lieu à des discussions politiques intenses. Certaines de ces discussions ont pu devenir des crises plus profondes. La crise du *reapportionment* des années 1920 en est un bon exemple. Cette crise a porté sur les conséquences politiques des transformations démographiques affectant les États-Unis, et le recensement lui-même fut directement mobilisé dans l'arène politique sans pour autant permettre de résoudre un blocage majeur au Congrès.

⁶⁸ L'exemple britannique est particulièrement éclairant à cet égard. La mise en place des premiers recensements de la population au tournant du XIX^e siècle n'est pas du tout associée à une volonté effective de réforme du système électoral et des *rotten boroughs*, « bourgs pourris », par la classe gouvernante, et ne le sera pas avant un certain temps. La justification du recensement de 1800 par le rapporteur de la loi s'appuie essentiellement sur des arguments militaires et de subsistance dans le contexte d'une guerre majeure avec le continent (Levitan, 2011, p. 15-19). De même, dans le cas de la France, Gueniffey relève une contradiction manifeste entre la volonté politique de mettre en place un suffrage large, et l'incapacité à mettre en place un instrument institutionnel fiable pour identifier systématiquement la population politiquement active (Gueniffey, 1993, p. 81-83).

La configuration de cette crise n'est pas sans évoquer la situation contemporaine. Depuis les années 1980, il semble que l'objet des tensions politiques a changé. Si en 1920, la crise avait été déclenchée par les résultats du recensement en eux-mêmes, un glissement s'est opéré vers l'instrument lui-même depuis les années 1980, et la contestation de certains résultats a poussé certaines questions méthodologiques au premier plan. Le recensement américain a tendu à devenir une sorte de « fait politique total » : il concerne à des degrés divers la majeure partie des acteurs politiques et occupe une place clé dans le système politique lui-même. À ce titre, on peut parler de crise structurelle du recensement américain, plutôt que d'une succession de controverses nettement différenciées. Il est exemplaire en raison du degré que peut atteindre l'encastrement du recensement dans le politique, mais il n'est pas facile de généraliser cette expérience, tant elle est indissociable du contexte politique et institutionnel américain.

3.1 Le recensement américain comme révolution politique

3.1.1 Le recensement au cœur d'un nouveau paradigme politique

La mise en place de recensements répétés sinon réguliers, n'a pas attendu la Révolution en Amérique du Nord. Dans les colonies britanniques comme dans les colonies françaises, différents dénombrements ou « quasi-recensements » ont été entrepris bien avant de pouvoir être mis en place en métropole. Les colonies britanniques n'étaient ainsi pas étrangères à la pratique récurrente de dénombrements par les autorités de la colonie et du gouvernement royal (Cohen, 1999, p. 47 et suiv. ; Emigh *et al.*, 2016b, p. 146-151 ; Wells, 1975 ; Wright *et al.*, 1900, p. 8-12). Ces opérations, irrégulières et inégales en qualité et en couverture, n'avaient pas d'ambition politique au-delà de pratiques administratives et impériales⁶⁹. Ce faisant, ces pratiques facilitèrent la conceptualisation et la mise en place du recensement fédéral à partir de 1790. Incidemment, outre cet héritage institutionnel et statistique, les colonies héritèrent de la métropole le concept d'un lien entre taxation et représentation politique, l'absence d'une aristocratie enracinée et une société généralement moins stratifiée renforcent une franchise électorale proportionnellement beaucoup plus large et égalitaire

⁶⁹ L'usage systématique de ces dénombrements dans l'auto-administration des colonies était très inégal. Il s'agissait surtout d'un produit des demandes de la métropole. Envoyées au *Board of Trade* de Londres, l'organe gouvernemental chargé de superviser les colonies, ces statistiques primitives étaient considérées avec une certaine méfiance par le gouvernement britannique, jugées souvent comme trop touffues ou à l'inverse trop pauvres en information, mais elles devinrent une pratique routinière de l'administration coloniale à partir de 1715 (Wells, 1975, p. 19-20). Voir aussi Emigh et al (2016, p. 145-151), Wright (1900, p. 7-12), Bailyn (2013, p. 93-110) et Cohen de manière générale sur les statistiques à la période coloniale (Cohen, 1999).

qu'au Royaume-Uni⁷⁰ (Emigh *et al.*, 2016b, p. 154 ; Larson, 2009, p. 7 ; Morgan, 1989, p. 140). La nature de ce lien et surtout de la mise en pratique de cette représentation restait une question largement ouverte dans la pensée politique coloniale, même après l'indépendance (Wood, 2008, p. 18, 56). Différentes configurations du pouvoir entre le central/fédéral, les colonies/états membres de la Confédération, et la communauté politique, ont été envisagées depuis le début de la révolution américaine en 1775 et pendant la convention de Philadelphie en 1787⁷¹.

3.1.1.1 Révolution et recensement

La révolution américaine et la naissance des États-Unis représentent en effet une tentative de dépassement des analyses politiques classiques qui au XVIII^e siècle cantonnaient aux petits États, voire aux villes, la possibilité d'un régime républicain⁷². L'audace institutionnelle des pères fondateurs impliquait la mise en place d'outils et de pratiques sans précédent. Parmi les questions posées par la révolution américaine, celle de la nature et de la forme de la représentation occupe incontestablement une place clé (Zagarri, 2010). La question de la représentation, des états et/ou de la population, est ainsi au cœur des débats de la convention de Philadelphie qui se réunit entre le 25 mai et le 17 septembre 1787, initialement légitimée par un mandat du Congrès de la Confédération, « for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation ». L'ampleur de cette révision dépassa de beaucoup ce qui était attendu de la convention et constitua une sorte de seconde fondation de la république des États-Unis. Face à l'impuissance de la Confédération, la nouvelle Constitution avait pour mission d'asseoir plus solidement le pouvoir central, sans nier la nature éminemment décentralisée de la jeune république. Les Articles de la Confédération distribuaient le pouvoir par état, chacun n'ayant qu'une seule voix (Feinberg, 2002, p. 31-32). Cela donnait un poids disproportionné aux petits états par rapport à la population des grands états, mais garantissait aux premiers que leurs intérêts ne pouvaient être ignorés en leur donnant un pouvoir de

⁷⁰ L'exclusion presque systématique des Noirs et des Autochtones, ainsi que des femmes, de cette franchise étaient largement considérées comme allant de soi par les hommes blancs au pouvoir dans les colonies.

⁷¹ On pourrait même trouver des prémisses de ces réflexions dans les différents plans d'union des colonies depuis le plan d'union du Congrès d'Albany en 1754, lui-même inspiré de la confédération de la Nouvelle-Angleterre au XVII^e siècle : on y prévoyait différentes modalités de représentation des colonies et/ou de la population elle-même dans un Congrès colonial en se basant essentiellement sur les impôts et les hommes mobilisables (Anderson, 2001, p. 93-101 ; Baker, 1966, p. 16-19).

⁷² La conscience du caractère exceptionnel de l'expérience américaine ne put être que renforcée par l'effondrement des régimes républicains successifs en Europe, notamment en France au XIX^e siècle. On en retrouve une trace par exemple dans deux phrases du court discours de Gettysburg prononcé par Lincoln en 1863: "Now we are engaged in a great civil war, testing whether that nation, or any nation so conceived and so dedicated, can long endure" et la phrase finale du texte : "We highly resolve [...] that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth."

blocage presque insurmontable. Ainsi, la première proposition de Madison (*Virginia Plan*) voulait renforcer considérablement le pouvoir central en créant un système bicaméral, fondé sur une représentation strictement proportionnée à la population (la Chambre basse élisant la Chambre haute), ce qui aurait donné un avantage considérable aux grands états. Cette proposition était inacceptable pour nombre de petits états. D'autres plans furent avancés, proposant notamment un système monocaméral (*New Jersey Plan*). La question des modalités de la représentation porta la convention au bord de la dissolution. Un compromis fut formulé par Sherman, membre de la délégation du Connecticut, différenciant la Chambre basse, élue sur la base d'une représentation proportionnelle à la population, et une Chambre haute représentant chaque état également (Rossiter et Morris, 1987).

L'idée de fonder la répartition de certaines charges liées à la guerre sur le nombre de la population avait été formulée au Congrès continental dès 1775, mais ne fut finalement pas adoptée dans les Articles de la Confédération. On lui préféra un calcul sur la base de la valeur des terres de chaque état (Feinberg, 2002, p. 22, 36-37). Le mode de calcul exact n'était cependant pas précisé et laissé à la discrétion des états. En 1783, une première proposition d'amender ce système consiste à une évaluer la richesse de chaque état sur la base du nombre des Blancs et autres personnes libres, ceux « bound to servitude for a term of years », ainsi que « $3/5^e$ of all other persons not comprehended in the foregoing description, except Indians not paying taxes, in each State » (Wright *et al.*, 1900, p. 12). C'est à cette occasion que le ratio des $3/5^e$ apparaît pour la première fois dans les débats, et non pendant la convention de Philadelphie (Ohline, 1971, p. 564). Cette clause, plus encore que le principe même de mettre en place un recensement fédéral régulier, allait faire l'objet de débats intenses en 1787. La population devient ainsi un moyen d'estimer directement la capacité à contribuer de chaque état, de manière plus fiable et acceptable que d'autres techniques de calcul, plus complexes et ambiguës (Anderson *et al.*, 2012a, p. 74-75). Les principaux éléments de cet amendement seront ensuite repris dans le texte final de l'article 1, section 2 de la Constitution de 1787 :

Representatives and direct taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union according to the whole number of free persons, including those bound to service for a term of years, and excluding Indians not taxed, three - fifths of all other persons. The actual enumeration shall be made within three years after the first meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent term of ten years, in such manner as they shall by law direct.

La raison d'être politique – et non technique – et encore moins scientifique, de cette section est depuis longtemps reconnue comme telle : « This provision was embodied in the Constitution for political reasons wholly » (Wright *et al.*, 1900, p. 13). S'il convient de souligner la nouveauté de cette disposition à la fin du XVIII^e siècle, il faut aussi observer que c'est d'abord dans un souci pragmatique que Madison défend la clause des 3/5^e dans le n. 54 des *Federalist Papers* : le raisonnement charpentant la lettre de cette clause peut certes apparaître « a little strained » explique-t-il, mais elle offre un compromis acceptable pour le plus grand nombre : « it is evidently the least objectionable among the practicable rules ». Dans le même texte, il explique aussi que le fait de considérer le nombre d'habitants, et pas seulement d'électeurs, pour la répartition des sièges de représentants était une manière de respecter les droits des états en termes de franchise, tout en garantissant une forme d'équité entre eux (Hamilton *et al.*, 2008, p. 269-273). Son application concrète est donc perçue par Madison comme un compromis acceptable et une condition nécessaire à l'établissement d'un régime républicain ordonné.

La littérature considérable sur cette clause souligne diversement l'importance dans les débats des tensions sectionnelles (entre Nord et Sud) ou bien des oppositions socioéconomiques (représentant des villes marchandes ou bien des grands exploitants agricoles) au sein de la convention. Il est cependant possible de concevoir cette clause comme un débat sur les formes que doit prendre la république. D'une manière générale, l'enjeu des clauses concernant le recensement décennal et celle sur les esclaves est de trouver une voie moyenne entre les propriétaires d'esclaves favorables à une reconnaissance au moins implicite de l'esclavage, et des partisans d'un républicanisme plus démocratique soucieux de mettre en place un régime représentatif capable d'éviter la formation de « bourgs pourris » comme au Royaume-Uni (Ohline, 1971, p. 568 et suiv.). Par opposition au principe de la représentation virtuelle⁷³ (jugée corrompue) du régime mixte britannique, les révolutionnaires américains envisagent donc une conception plus directe de la représentation (Bailyn, 1992, p. 160 et suiv. ; James, 1897, p. 2). Dans cette optique, le compromis et la clause des 3/5^e sont rendus acceptables parce qu'ils sont indispensables à la mise en place d'un régime républicain et d'une législature fondée sur une « représentation égale » et pensée comme le reflet fidèle de la

⁷³ La représentation virtuelle était un concept développé par le gouvernement britannique pour répondre à certaines revendications des colonies américaines. Elle reposait sur l'idée selon laquelle les membres du Parlement, y compris les Lords et dans une certaine mesure la Couronne elle-même, se réservaient le droit de parler au nom des intérêts de l'ensemble des sujets britanniques, plutôt qu'au nom des intérêts du seul district qui les avait élus ou des régions ou titres leur donnant droit de siéger au Parlement. L'essentiel pour le gouvernement était de rejeter le bien-fondé de la demande de représentation formelle des colonies elles-mêmes.

population dans son ensemble (Wood, 1998, p. 56, 119, 186). L'introduction conjointe du recensement et la clause des 3/5^e représentent donc l'ensemble des compromis entourant la question du « comment » donner cette qualité aux assemblées élues (Ohline, 1971, p. 582-584). Dénombrer la population conformément à la Constitution, malgré la définition restrictive donnée à la communauté politique concernée, est donc une disposition frappée du sceau d'un républicanisme radical (Wood, 2011, p. 15).

Le lien formel entre population et représentation touchait à un certain nombre de conceptions fondamentales du nouveau régime. Ainsi, l'association entre représentation politique et impôt direct signifie elle aussi un compromis institutionnel et politique (Schor, 2009, p. 28-30). En associant impôts et représentation, il s'agissait d'intégrer le recensement au système de poids et contrepoids caractérisant le nouveau texte, tout en trouvant une solution acceptable pour les différents états, de taille et de population variées (Anderson, 1990, p. 18 ; Schor, 2009, p. 27). Plus largement, le choix de fonder la représentation nationale sur la population de chaque tat mettait aussi à mal la vision décentralisée de l'union des colonies. Cette vision avait prévalu dans les Articles, selon lesquels la représentation des colonies était égale et fixe, celles-ci restant souveraines au sein de la Confédération. Ce faisant, le recensement contribuait, modestement, à la conceptualisation d'une nation américaine, là où auparavant les colonies et états étaient des facteurs d'identification majeurs (Emigh *et al.*, 2015, p. 503).

Au-delà d'un compromis politique entre différents réseaux d'acteurs américains (petits et grands états, Nord et Sud, marchands et grands propriétaires terriens, etc.), la clause du recensement représente donc une mise en pratique des ambitions républicaines revendiquées avec insistance par les révolutionnaires américains eux-mêmes (Emigh *et al.*, 2016, p. 157-158). Deux idées conjointes rendent donc le premier recensement américain original : sa régularité programmée d'une part et son enracinement dans un système de normes juridiques et constitutionnelles visant au bon fonctionnement de la vie politique de la république d'autre part. La notion de régularité fixe est nouvelle à cette échelle et constitue un des éléments de la définition moderne du recensement classique. Elle a notamment pour fonction de s'assurer que cette opération sera menée en dépit des préférences du gouvernement de l'heure⁷⁴. Le

⁷⁴ On observera d'ailleurs que le recensement américain est l'un des rares recensements à n'avoir jamais connu d'interruption depuis 1790, et son rythme décennal a concordé à plusieurs reprises avec des moments clés de l'histoire des États-Unis, offrant l'opportunité rare de porter le regard sur la société américaine dans des périodes cruciales, par exemple en 1860 (quelques mois avant le début de la guerre civile), en 1930 (pendant la crise économique), ou encore en 1940. Comme on va le voir, ce dernier va aussi permettre de confronter les données

recensement permet de distribuer le pouvoir entre les différents états au sein de la Chambre des représentants, mais de ce fait même, il sert aussi à la détermination du nombre de grands électeurs participant à l'élection présidentielle (Balinski et Young, 2010, p. 1). Il n'est donc pas anodin que dès ses origines, le cycle du recensement n'ait pas été aligné sur les rythmes politiques des branches exécutive et législative du gouvernement fédéral (Anderson, 1990, p. 18-20).

3.1.1.2 Un instrument politique avant d'être administratif

En tant que solution pratique à un problème de représentation politique, le recensement américain est moins, à ce stade, un instrument de gouvernement ou de gestion du pays – à la différence des recensements et énumérations pratiqués en Europe à la même époque – que la mise en pratique des principes républicains, voire démocratiques, pour l'organisation de la vie politique nationale⁷⁵. Comme on l'a évoqué, il est sensiblement moins perfectionné que certains dénombrements pratiqués en Europe. Cela peut s'expliquer par une interprétation limitée de sa mission et de son utilité (Schor, 2009, p. 38). La faible envergure de ces questionnaires reflète en effet le rôle très limité de l'État fédéral à ce stade : après la ratification de la Constitution, le gouvernement fédéral ne possédait que quatre pouvoirs fondamentaux : la perception des impôts, le maintien d'une armée, le contrôle du commerce étranger et interétatique, et la gestion des territoires occidentaux, auxquels s'ajoute la possibilité de lever un certain nombre de revenus spécifiques. Même ces pouvoirs limités étaient l'objet de débats intenses (Howe, 2009, p. 99-111 ; Wood, 2011, p. 10, 32-33, 286). Pour contrebalancer la tentation des états à surévaluer leur population, la taxation directe établie par le gouvernement fédéral reposait aussi sur la population. Cependant, le gouvernement fédéral va relativement peu utiliser le recensement comme instrument fiscal direct, préférant les droits de douane et d'autres sources de revenus (Dunbar, 1889 ; Emigh *et al.*, 2016a, p. 158-159). S'ils permettent notamment de donner une idée de la population mobilisable militairement, les premiers recensements ne sont donc pas essentiels à l'exercice du pouvoir limité des institutions fédérales. À l'inverse, ils représentent un pivot de l'organisation politique du pays.

du recensement aux chiffres de la conscription, offrant pour la première fois la possibilité d'étudier systématiquement le sous-dénombrement de certaines catégories de la population.

⁷⁵ La méfiance des élites américaines et des pères fondateurs en particulier, envers la démocratie est bien connue. Il reste que sans s'en revendiquer et en dépit des profondes inégalités qu'elle sanctionne, la Constitution de 1787 offre un cadre formel d'une ouverture sans précédent à la participation populaire (Bailyn, 1992, p. 272-301 ; Wood, 1998, p. 409-413 et 483-499, 2008).

Les premiers recensements américains présentent jusqu'à 1840 et 1850 des traits largement similaires (Dupree, 1957, p. 277). La mise en œuvre était largement décentralisée, les marshals fédéraux et leurs adjoints (environ 650 personnes en 1790) devant mener le recensement entre six ou neuf mois, sans grande coordination. Si les *Census Laws* successives imposaient un certain nombre d'items, il n'y eut pas de formulaire standardisé avant 1830, et le seul « contrôle de qualité » consista en un affichage public des résultats locaux avant leur envoi au secrétaire d'État, pour que chacun puisse s'assurer de leur véracité (Anderson, 1990, p. 14 ; Wright *et al.*, 1900, p. 139-140). La loi de 1790 ne mentionne pas de peine précise associée à l'obligation de réponse, mais la mobilisation d'agents fédéraux comme les *marshals* laisse entendre un certain pouvoir de contrainte, confirmé par la menace systématique d'une amende à partir de 1830.

Les six premiers recensements sont assez comparables dans leur contenu. Leurs procédures ne sont pas l'objet de pressions significatives visant à leur réforme et transformation (Magnuson, 1995, p. 7). Il s'agit pour l'essentiel d'opérations de dénombrement non nominatif à l'exception des chefs de famille, les esclaves étant comptés en bloc dans les premiers recensements. Lors de la préparation de la loi pour le recensement de 1790, Madison plaida pour une liste ambitieuse de questions, mais il ne put s'imposer à ses collègues (Magnuson, 1995, p. 12-14). Ainsi, peu de questions étaient posées en dehors de la classe d'âge et de la distinction entre personnes libres et esclaves (Anderson *et al.*, 2011, p. 126-134 ; Emigh *et al.*, 2016, p. 158-160 ; Schor, 2009, p. 32-56). Dès 1800, des tentatives successives, provenant en particulier d'associations scientifiques et visant à élargir le spectre des sujets abordés par le recensement, furent le plus souvent rejetées par le Congrès. Dans certains cas, ces rejets sont justifiés à partir de la Constitution, et souvent articulés dans le cadre des tensions sectionnelles sur le rôle de l'État fédéral (Emigh *et al.*, 2015, p. 503-508 ; Magnuson, 1995, p. 15-18, 40-41 ; Wells, 2012, p. 127). Entre 1790 et 1850, les sujets abordés dans les recensements vont progressivement s'élargir, mais conserveront le même modèle général, au moins jusqu'à l'ajout de questions sur les activités professionnelles en 1840 (réclamées par Madison dès 1790, et partiellement utilisées pour le recensement de 1820 seulement) et l'introduction du recensement nominatif en 1850 (Anderson, 1990, p. 24 ; Schor, 2009, p. 33). Avec ces deux évolutions importantes, le recensement américain transforme sa mission – à l'origine exclusivement politique – en une observation plus ouverte de la société américaine,

et devient de ce fait une source privilégiée de données pour la mise en place de politiques publiques (Wright *et al.*, 1900, p. 36).

Outre la question de l'expansion géographique de la république, l'expérience politique américaine représente aussi un défi démographique. Entre 1790 et 1900, la population augmente de 20 à 35 % entre chaque recensement (Klein, 2004, p. 94 ; Rossiter, 1909, p. 56-59). Cette démographie dynamique avait un impact sensible sur la distribution du pouvoir politique après chaque recensement. Deux enjeux politiques dépendant directement du recensement étaient affectés par cette croissance rapide de la population : l'établissement des circonscriptions électorales (utilisant les données locales et sous la responsabilité des états, dans la cadre de la loi d'*apportionment* la plus récente), et la distribution des sièges entre les états (utilisant les données nationales et selon une formule appliquée par la présidence avant transmission au Congrès)⁷⁶. Les débats sur le premier *apportionment* (1790-1792) provoquent une crise politique aigüe, et amènent Washington à exercer pour la première fois le droit de veto présidentiel en 1792 (Thomson, 1978, p. 27-32). Les deux principales méthodes utilisées pour le calcul, proposées respectivement par Hamilton et Jefferson, étaient mathématiquement pertinentes, mais généraient des résultats sensiblement différents en termes de nombre de sièges alloués à chaque état (Anderson et Fienberg, 2001, p. 18 ; Balinski et Young, 1978, 2010, p. 10-23 ; McMillen, 2012). La méthode de Jefferson sera utilisée pour les six premiers recensements et répartitions subséquentes. Le détail de la méthode importe moins que l'intégration du recensement – et des mathématiques – au cœur de la répartition du pouvoir politique. Jusqu'en 1920, l'augmentation de la taille de la Chambre des représentants (passant de 105 en 1790 à 435 à partir de 1910) n'a pas suffi à empêcher les tensions sur ces questions, mais a permis d'en limiter l'ampleur⁷⁷.

⁷⁶ La mise en place de circonscriptions électorales fut laissée à l'entière discrétion des états jusqu'au vote par le Congrès d'une loi en 1824.

⁷⁷ Ce mécanisme n'était pas suffisant pour absorber toutes les tensions sectionnelles s'accumulant entre le Nord et le Sud. On notera ainsi que la guerre civile a commencé immédiatement après le recensement de 1860. Il est tentant d'y voir un facteur supplémentaire poussant le *Deep South* vers la sécession. Les délégués démocrates des états du Sud étaient rassemblés à Montgomery, Alabama alors que les journaux publiaient les premiers résultats du recensement de 1860 et son impact sur le *reapportionment* prévu en 1863. De fait, pour Roy F. Nichols, les représentants du Sud ne pouvaient que constater que ces nouvelles données avaient un goût amer, avec une perte de six sièges, montrant l'affaiblissement politique de leur section face aux états du Nord. « The Census seemed to be the South's worst enemy » (Nichols, 1948, p. 460-461). On observera cependant que les résultats du recensement de 1860 ne faisaient que confirmer des tendances démographiques à l'œuvre depuis au moins deux ou trois décennies, et que le *reapportionment* de 1863 ne représentait pas un basculement du Sud dans la minorité au Congrès : le siège du pouvoir sudiste au niveau fédéral se trouvait en effet au Sénat, notamment à travers des accords intersectionnels comme le Compromis du Missouri et celui de 1850 (Hamilton, 1954 ; Holt, 1983). Du reste, les représentants et dirigeants du Sud avaient déjà constaté que leur section avait pris un retard économique important lors du recensement de 1850 au plus tard (McPherson *et al.*, 1988, p. 91-97).

Instrument développé comme une solution pratique et pragmatique à une question fondamentalement politique, le recensement ne va être enrichi de nouvelles dimensions qu'à partir des années 1840-1850 (Anderson, 1990, p. 33 ; Ventresca, 1995, p. 180-183). Un certain nombre de politiques publiques fédérales vont progressivement s'appuyer sur lui, à la mesure du rôle encore limité de l'État fédéral. Le recensement demeure cependant une enquête incontournable pour juger de l'état de l'économie et de la société au moins jusqu'à l'avènement des sondages dans les statistiques publiques dans les années 1930. Le recensement a aussi joué un rôle dans la définition de la société et de la nation américaines, d'abord en fixant la Frontière, zone d'occupation fluctuante, et en considérant la démographie dynamique du pays comme preuve de son caractère exceptionnel, puis, progressivement en concevant une vision plus étroitement nationaliste et nativiste. La distinction entre esclaves et personnes libres va se concentrer sur sa dimension raciale et être renforcée par des courants nativistes dont certaines formes perdurent encore aujourd'hui, mais dont les débats les plus cruciaux eurent lieu dans la première moitié du XX^e siècle. Le rôle du recensement s'élargit et sa fonction dans le jeu politique (*politics*) ne cesse de nourrir des tensions et des débats.

3.1.2 La crise de l'*apportionment* des années 1920 : une première crise du recensement contemporain

3.1.2.1 Une crise multidimensionnelle

Entre sa mise en place et la période contemporaine, le recensement américain s'est largement transformé, dans le sens d'un élargissement continu de ses attributions et de son questionnaire. Progressivement, son rôle presque exclusivement politique va être enrichi par son usage dans la détermination de politiques publiques et plus largement dans un intérêt pour la structure de la société américaine dans son ensemble⁷⁸. Face à la croissance démographique et géographique rapide du pays et avec la révolution industrielle et des transports qui transforme le rapport à l'espace, le recensement va devenir un instrument important pour orienter des politiques d'aménagement du territoire. Cela n'a certes pas permis de l'isoler de tensions déjà observables en 1790. Le recensement est ainsi impliqué dans la concurrence entre grands et petits états, le conflit sur l'esclavage, les tensions entre campagnes et centres urbains ou bien en matière d'infrastructures de transport (routes, canaux puis chemin de fer). Ils étaient aussi l'objet de l'attention des « *city boosters* », qui exigèrent et finirent par obtenir des

⁷⁸ Il n'est ainsi pas anodin que dans les instructions distribuées aux *marshals* et à leurs assistants pour le recensement de 1870, la question sur les « occupations » soit présentée comme l'une des plus importantes du recensement (Gauthier, 2002, p. 15). Il semble qu'un tel qualificatif n'ait pas été utilisé auparavant dans les instructions écrites envoyées aux agents du recensement.

recensements officiels dans les villes victimes de ce qu'ils dénonçaient comme des sous-dénombrements par le recensement : en 1920, le Bureau avait commencé à développer des procédures pour gérer ces plaintes (Anderson, 1990, p. 91, 133, 149). Ces conflits multipliés trouvent leur écho dans l'arène politique et attestent de la pertinence croissante du recensement dans la vie politique américaine, mais pour l'essentiel, il ne s'agit pas alors de « life and death struggles » (Anderson, 1990, p. 86). En 1902, le Census Office devient officiellement une structure permanente. Cet établissement devenait nécessaire, l'organisation en principe temporaire de chaque recensement finissant souvent par exister presque jusqu'au recensement suivant. De plus, le développement des demandes en statistiques poussait ses principaux défenseurs à réclamer la mise en place d'un bureau permanent sous une forme ou une autre depuis plusieurs décennies (Walker, 1888, p. 145-150 ; Willcox, 1914, p. 438-440). Une période de polarisation et de réalignement politique, ainsi que les alliances politiques de certains superintendants du recensement vont contribuer à retarder le processus jusqu'au début du XX^e siècle (Thorvaldsen, 2017, p. 105)⁷⁹. La création du Bureau s'inscrivait dans la professionnalisation croissante de l'administration publique fédérale depuis le *Pendleton Civil Service Reform Act* en 1883, qui réduisit progressivement la proportion de postes attribués selon le système des dépouilles. Ce point précis suscita une opposition significative à la professionnalisation complète du Bureau : membres du Congrès et élus locaux étaient réticents à se priver d'une source importante de patronage. Le *Census Office* temporaire ne fut donc pas couvert initialement par la loi (Foulke, 1919, p. 64-69). Le recrutement au sein du Bureau souffrit donc de ce phénomène au moins jusqu'aux années 1940 (Thorvaldsen, 2017, p. 185)⁸⁰.

La crise politique la plus importante qu'ait connue le recensement jusqu'aux années 1980 eut lieu entre les recensements de 1920 et de 1930 et porta formellement sur la question de la distribution des sièges à la Chambre des représentants, ainsi que sur l'utilisation du recensement comme instrument de politique migratoire. Le recensement de 1920 fut ainsi l'occasion d'une crise sans précédent, touchant en particulier à deux dimensions du politique : *politics* et *polity*, concernant les institutions de la vie politique américaine, mais aussi des

⁷⁹ La synthèse faite par Anderson sur Francis A. Walker est particulièrement éclairante sur l'influence que pouvait avoir un superintendant ambitieux et politiquement bien introduit, mais aussi sur la vulnérabilité de sa position en cas de changement net de majorité (Anderson, 1990, p. 89 et suiv.).

⁸⁰ On pourra cependant noter que ce système de patronage pouvait avoir un avantage pour la direction du Bureau : il offrait la possibilité à un directeur/superintendant conciliant d'accumuler un capital politique auprès des élus dont dépendaient en fin de compte ses ressources. Ce fut la stratégie adoptée par William Merriam pour obtenir l'organisation d'un Bureau permanent (Thorvaldsen, 2017, p. 177).

visions concurrentes de ce à quoi l'Amérique devait idéalement ressembler. La méthodologie du recensement de 1920 n'offre rien de remarquable, sinon un certain nombre d'adaptations mineures, et son organisation ne présente que les défis routiniers de la mise en place d'une telle opération (Anderson, 1990, p. 133 ; Gauthier, 2002, p. 134). Des tendances déjà à l'œuvre portant sur la formation des énumérateurs et sur leur supervision se poursuivent. De fait, la crise de 1920 nous intéresse moins pour ses dimensions méthodologiques et techniques que pour la mobilisation directe du recensement par les autorités politiques représentatives sur des enjeux touchant à la nature de la nation américaine et par son intensité institutionnelle, en mettant la Chambre basse dans une zone grise de la légalité constitutionnelle pendant une dizaine d'années. S'il ne faut pas exagérer leur ressemblance, certains éléments de cette crise se retrouvent incontestablement dans la longue période de tensions sur le recensement qui commence en 1980, en particulier la manière dont la carte électorale reflète la carte démographique établie par le recensement, et l'identification de la stabilité des préférences et de l'identification partisane de certains groupes de population, ainsi que par la mobilisation concurrente d'experts par le Congrès pour débattre de l'intérêt de telle ou telle solution. La différence majeure demeure que ce furent les résultats du recensement qui furent l'objet de l'essentiel de la contestation, et non les méthodologies du Bureau.

L'organisation du recensement fut critiquée par un certain nombre d'élus qui remirent en question la qualité et la précision des données du recensement. La date choisie pour le recensement (janvier 1920) aurait selon eux contribué à un sous-dénombrement des régions rurales, car nombre de paysans allaient passer l'hiver en ville pour trouver du travail (Balinski et Young, 2010, p. 51 ; Kalb, 2016, p. 986). De plus, ces données auraient été recueillies « at a most peculiar time ». Les critiques du recensement de 1920 pointaient ainsi les mouvements de population provoqués par la Grande Guerre, notamment pour le travail dans les industries d'armement, ainsi que par la démobilisation des soldats de retour d'Europe et la réorganisation de l'économie en temps de paix. L'argument était de mettre en question la légitimité d'une « photographie » trompeuse et bientôt obsolète de la répartition de la population, une « aberration temporaire », sur laquelle il aurait été injuste de fonder une redistribution des sièges (Eagles, 1990, p. 38-39). Un certain nombre d'élus dénoncèrent aussi un sous-dénombrement systématique des régions rurales. Ce type de critique ne date pas de 1920 : les *city boosters* avaient depuis longtemps exercé une pression sur le recensement, accusé de sous-évaluer la population urbaine (Anderson, 1990, p. 152-153). Cependant, ces critiques formelles sur le recensement lui-même furent largement débordées par l'intensité des

questions politiques posées par ses résultats, et touchaient à au moins deux dimensions du politique : les règles du jeu politique (*politics*) et la conception de la nation aux États-Unis (*polity*).

3.1.2.2 *La crise de l'apportionment 1921-1929*

D'un point de vue institutionnel, le recensement de 1920 est le seul à ne pas avoir été suivi par un processus de répartition des sièges de la Chambre des représentants. En 1929, il fut finalement repoussé jusqu'après le recensement de 1930 (Kalb, 2016, p. 986-990). Si chaque recensement et processus de répartition des sièges fut l'occasion de débats et de tensions partisans et sectionnelles, les élus disposaient d'un certain nombre de soupapes de sûreté permettant de réguler la pression sur le système politique. En fonction des différentes méthodes d'*apportionment*, il arrivait que l'application de la formule de répartition après un recensement aboutisse à la perte d'un siège pour certains états, mais le phénomène était compensé par l'accroissement de la taille de la Chambre (Balinski et Young, 2010, p. 23-24)⁸¹. De la même manière qu'avant 1860, certaines tensions sectionnelles sur l'esclavage avaient pu être absorbées par des compromis sur l'admission de nouveaux états, les effets de phénomènes démographiques révélés par le recensement pouvaient être atténués par l'augmentation de la taille de la Chambre des représentants⁸². Le recensement de 1920 montre pour la première fois que la majorité des Américains habitent désormais dans des zones urbaines, notamment sur les côtes⁸³. Les principales tendances démographiques consacraient depuis déjà plusieurs décennies une perte relative de pouvoir pour les états ruraux, alors qu'il

⁸¹ Ce phénomène mathématique fut appelé « Paradoxe de l'Alabama » : des états pouvaient perdre des sièges alors même que la taille de l'assemblée augmentait. Voir par exemple le cas des états les plus peuplés, comme New York, notamment dans la seconde moitié du XIX^e siècle : sa représentation passe de 40 en 1830 à 34 en 1840, puis 33 en 1850, et 31 en 1860, avant de remonter progressivement après 1870. Pour une synthèse sur cette question : voir le tableau établi par Anderson (1990, p. 276), et l'article « *Apportionment and Districting* » de l'*Encyclopedia of the Census* (McMillen, 2012, p. 50-58).

⁸² On pourra noter que cette stratégie, utilisée tout au long du XIX^e siècle par les principaux partis pour obtenir un avantage électoral, a été récemment remise en avant par les démocrates en voulant compenser le poids jugé excessif des états ruraux, largement républicains, au Sénat par l'admission de deux nouveaux états et la création de quatre nouveaux sièges de sénateurs : le District de Columbia et surtout Porto Rico (FiveThirtyEight, 2019 ; Skelley, 2019).

⁸³ À partir de 1910, le recensement identifie les zones urbaines comme des municipalités reconnues administrativement et statutairement par leur état, dont la population dépasse le seuil de 2 500 habitants. La notion de zone urbaine apparaît pour la première fois dans le recensement en 1874, dans le *Statistical Atlas Of the United States*, sous la direction de Francis A. Walker. Entre cette date et 1930, le seuil de population connaît de fortes variations, pouvant aller jusqu'à 8 000 habitants en 1890, avant de se stabiliser à 2 500 à partir de 1906 (Truesdell, 1949). La plasticité de cette notion dans les années précédant la crise des années 1920 est frappante : l'établissement des conventions de cette classification était encore récent (1906-1910), et d'autres seuils auraient parfaitement pu être envisagés par le Bureau dans la préparation du recensement de 1920. Personne ne semble avoir suggéré un tel changement pendant la crise.

apparaissait qu'il n'allait pas être possible d'augmenter à l'infini la taille de la Chambre (Balinski et Young, 2010, p. 46).

Après onze *apportionments* augmentant sa taille, la Chambre fut fixée à 433 sièges en 1911⁸⁴. La loi de 1911 ne prétendait pas régler définitivement la question : ce nombre fut choisi parce qu'il s'agissait de la plus petite valeur permettant d'éviter à un état de perdre un siège selon la méthode de Webster (McMillen, 2012, p. 52). Afin de répartir les représentants en fonction du recensement de 1920 selon la même méthode et sans réduire la représentation d'un état, la Chambre aurait dû augmenter de 60 sièges, et cela fut envisagé dans un premier temps. Cependant, l'accroissement de la taille de l'assemblée se heurtait à des problèmes pratiques (le manque d'espace dans la salle de l'assemblée elle-même), et à l'opposition d'une partie importante du Congrès qui jugeait que la Chambre à 435 était déjà « unworkable » et que l'agrandir lui ferait perdre encore en efficacité (Eagles, 1990, p. 40, 116-117). Cet aspect du débat fut essentiellement abordé entre 1920 et 1921⁸⁵.

Le reste de la décennie fut largement occupé par une succession d'échecs à faire voter la loi sur la répartition des sièges. Le problème relevait essentiellement du choix éminemment politique de la méthode de calcul de la répartition. Une alternative méthodologique se présentait aux membres du Congrès : la méthode dite de Willcox (« Major fractions »), et celle de Hill (« Equal proportions »). Les détails de ces deux méthodes nous intéressent moins que les coalitions qu'elles ont suscitées. La méthode de Willcox tendait à favoriser les états les plus urbanisés, tandis que celle de Hill donnait un avantage aux états ruraux, et cela a contribué à dessiner les lignes de clivage les plus importantes. Après des années de débats et plusieurs va-et-vient entre la Chambre et le Sénat, la pression de l'exécutif, soucieux de commencer la préparation du recensement de 1930, et de l'opinion publique amenèrent finalement au vote d'une loi relativement novatrice. Le *Reapportionment Act* de 1929, complété en 1940, qui combinait la loi d'*apportionment* et la loi pour le recensement de 1930

⁸⁴ La Chambre des représentants augmentait de taille naturellement avec l'accroissement du nombre d'états, et du fait de la croissance démographique. Il n'y eut qu'une seule exception à cette croissance avant 1910 : en 1842, dans un contexte de débats intenses sur la méthode d'*apportionment* (Jefferson vs Webster), le Congrès réduisit la taille de la Chambre de 240 à 223, en appliquant la méthode de Webster (Balinski et Young, 2010, p. 34-35 ; McMillen, 2012, p. 51). La loi de 1911 fixait la taille de la Chambre à 433 membres, mais avait ajouté comme provision la possibilité de monter à 435 avec l'admission du Nouveau-Mexique et de l'Arizona (un représentant chacun).

⁸⁵ Une curiosité historique en eux-mêmes, ces débats au sein de l'assemblée sur le lien entre l'efficacité du travail parlementaire et du nombre de représentants sont intéressants à remettre en perspective avec les mouvements contemporains appelant à un accroissement considérable du nombre de membres du Congrès, notamment pour lutter contre le *gerrymandering* et diluer la polarisation partisane contemporaine (De Silver, 2018 ; Longman et Drutman, 2018 ; Matthews, 2018).

proposait en effet une refonte de la pratique de l'*apportionment* en le rendant automatique. La taille de la Chambre était fixée définitivement à 435 sièges répartis « automatiquement » selon la méthode de Hill, après chaque recensement⁸⁶. La pression du Sénat avait été déterminante pour l'adoption de cette méthode qui donnait l'avantage aux régions rurales (Anderson, 1990, p. 156-159)⁸⁷. La loi n'imposait aucune contrainte aux états pour la délimitation des circonscriptions électorales sur leur territoire. De telles contraintes, égalité en taille et continuité territoriale, étaient pourtant présentes dans les lois antérieures, mais leur abandon semble avoir fait partie du compromis. La Cour suprême entérina cette réforme en 1932, tout en réaffirmant son refus d'empiéter sur les prérogatives du Congrès et des états. Ce faisant, la Cour confortait un système de *gerrymandering* et de « malapportionnement » qui allait perdurer jusque dans les années 1960. Le résultat fut l'émergence d'un système et d'une carte électorale profondément inégalitaires, parfois comparés aux *Rotten Boroughs* britanniques avant 1830 (Baker, 1966). La fixation définitive de la taille de la Chambre transformait le *reapportionment* en un jeu à somme nulle, et la norme ainsi établie allait durer plus de trente ans, malgré ses iniquités. En effet, si son caractère automatique fluidifiait le processus, il réduisait sensiblement les opportunités de dénoncer certains des déséquilibres du système (Kromkowski et Kromkowski, 2016, p. 137-140 ; Sweeting, 1956, p. 438-439).

Les débats sur l'*apportionment* avaient été accompagnés par les revendications d'élus républicains (notamment de Nouvelle-Angleterre) et d'associations noires de reconnaître que l'électorat noir était lourdement discriminé dans le Sud. Ces groupes demandaient la pleine application des XIV^e et XV^e amendements qui devaient sanctionner par une réduction de leur représentation les états privant certains citoyens de leur droit de vote sans raison. Le NAACP put présenter ses recherches devant le Comité du recensement de la Chambre, en arguant du lien essentiel entre le recensement, l'*apportionment* et l'application de cet amendement. Elles furent rejetées par les représentants du Sud, avec une violente animosité (Eagles, 1990, p. 35-36 ; US House of Representatives, 1921, p. 28-85). Malgré leur échec, des échos de ce débat se retrouveront fortement dans les années 1960, et contribueront à renverser le statu quo établi en 1929.

⁸⁶ « Automatiquement » signifie ici de manière procédurale, sans recourir à une loi spécifique à l'occasion de chaque recensement.

⁸⁷ On notera cependant qu'un des facteurs d'enracinement de la loi de 1929, et l'établissement du statu quo sur sa base, était que les deux méthodes (*major fractions* vs *equal proportions*) aboutissaient aux mêmes résultats avec les chiffres du recensement de 1930.

3.1.2.3 Une nouvelle image de la nation américaine

La seconde dimension politique de la crise de 1920 concernait l'image de la nation américaine telle que le recensement la donnait à voir. Au-delà de tendances lourdes, la définition des frontières et traits définissant l'identité nationale peut être saisie par des dirigeants politiques, parfois à des fins explicitement partisans et/ou électorales (Theiss-Morse, 2009, p. 65). Dans les années 1910-1920, cette question comprend au moins deux volets combinés : l'opposition entre une Amérique rurale et son pendant urbain d'une part, et la pression pour une législation restrictive sur l'immigration d'autre part. Les évolutions démographiques de la population américaine étaient depuis les années 1880 l'objet de réflexions inquiètes, notamment sur la faible natalité relative des Américains, par contraste avec l'impact brut de l'immigration et du taux de natalité de ces populations plus récemment établies (Klein, 2004, p. 118-122 ; Wells, 1999, p. 31). Les résultats du recensement de 1920 provoquèrent chez les représentants et sénateurs des états les plus ruraux une levée de boucliers, justifiée idéologiquement par la mise en opposition de l'Amérique rurale et paysanne aux grandes villes malsaines et dévoyées, et par le rappel des principes de la démocratie jeffersonienne et jacksonienne (Magnuson, 2012, p. 146)⁸⁸. Les résultats du recensement de 1920 semblaient imposer un travail de redéfinition de la nation américaine (Anderson, 1990, p. 136-138 ; Eagles, 1990). Une revue des arguments invoqués par les animateurs de la résistance du Congrès à voter la nouvelle distribution des sièges met en avant le souci des représentants pour la manière dont les États-Unis doivent être définis : au-delà de l'enjeu de la répartition du poids politique de chaque région, la transformation en une nation à dominante urbaine n'allait pas de soi : le lien établi de longue date entre le fermier autosuffisant et la démocratie n'était pas facile à rompre (Baker, 1966, p. 56-66 ; Brown, 1957, p. 28 ; Griswold, 1946). Cette image, qui n'est pas propre aux États-Unis, mais qui y trouve un écho particulièrement fort, ne s'est pas non plus estompée après les révélations, longtemps anticipées par les démographes, du recensement de 1920 et a continué à imprégner l'imaginaire politique américain :

The evokers of the Cincinnatus image are aware that their appeal is far wider than a simple identification with a portion, however large it was and still is, of the

⁸⁸ La question de l'opposition entre Amérique rurale et urbaine occupe une place importante dans les travaux d'histoire et de sociologie historique (notamment au sein de l'*American Political Development*) sur les années 1920, et dans lesquels la crise du *reapportionment* est traitée le plus souvent rapidement, mais associée au développement du fondamentalisme chrétien, de la Prohibition et du « second KKK », en réaction au poids croissant d'une « civilisation urbaine ». Ces thèses sont cependant contestées par d'autres travaux. Pour une synthèse efficace de ce long débat, voir Eagle (1990, p. 1-20). Eagle quant à lui insiste sur la pertinence de ce clivage pour expliquer la crise des années 1920 autour des résultats du recensement.

voting public. They are convinced, and it is believed, with good reason that the appeal of the sturdy yeoman, the simple republican farmer, as a symbol of honesty, integrity, instinctive democracy, and almost mystical capacity for statesmanship is deeply rooted in the fiber of the American mind and constitutes therefore a continuing political asset. (Brown, 1957, p. 23)

De plus, les années 1920 sont marquées par un grand nombre de grèves et de tensions sociales provoquées par les turbulences économiques de l'après-guerre, phénomènes qui contribuent à une lecture dramatique de la situation (Murray, 1955). De plus, la sous-représentation politique des villes dans la carte électorale était un phénomène déjà relativement ancien : la montée en puissance des grandes villes et des classes laborieuses sur lesquelles elles s'appuyaient avait été contrebalancée dès le XIX^e par les élites sociales et politiques américaines en tournant le processus d'*apportionment* à l'avantage des régions rurales moins peuplées (Baker, 1966, p. 21-22).

L'agitation politique anti-immigration à la même période n'est pas dissociable de la tension villes/campagnes à l'œuvre. Avec la révolution des technologies de transports, une large majorité des immigrants s'établissaient en ville, particulièrement dans les grands ports, mais également le long des principaux axes de communication (Wells, 1999, p. 132-133). Un glissement dans les origines géographiques des immigrants depuis la fin du XIX^e est souvent invoqué par les opposants à l'immigration de l'époque, mais cette opposition se retrouve tout au long de l'histoire américaine, y compris avant l'indépendance elle-même (Daniels, 2005, p. 40-50 ; Wells, 1999, p. 97-99). Les nouveaux immigrants, catholiques, slaves, ou bien asiatiques étaient décrits comme incapables de s'acclimater à la société ou à la communauté politique américaine, et auraient représenté un danger pour son régime démocratique. Un mouvement visant à établir de plus fortes restrictions légales sur l'immigration était à l'œuvre depuis les années 1880, établissant dans un premier temps des limites qualitatives à l'entrée des immigrants (passé criminel, santé, etc.) (Fix et Passel, 1994, p. 9-10 ; Passel, 2012, p. 275). La nouveauté du programme législatif « restrictionniste » des années 1910 et 1920 était de mettre en place un système de limites quantitatives à l'immigration, dont le recensement allait servir de fondation. La loi votée en 1921, l'*Emergency Quota Act* ne rencontra virtuellement aucune opposition à la Chambre ou au Sénat. Un total annuel d'immigrants, fixé à 357 000 en 1921, était réparti selon un quota de 3 % de la population de même origine déjà recensée. La loi utilisait le recensement de 1910 comme donnée de référence, sans préciser si chiffres et quotas seraient ajustés en fonction des recensements suivants. En 1924 puis

en 1927, cette législation temporaire fut pérennisée et durcie, excluant une large part de l'Asie, et réduisant le total d'immigrants autorisés à 150 000, avec des quotas de 2 %. Voulant exclure certaines populations, les législateurs décidèrent d'utiliser le recensement de 1890 comme année de référence fixe pour le calcul des quotas. Particulièrement visées, les populations arrivant d'Europe de l'Est et du Sud, « Beaten men from beaten races » selon les mots de Francis A. Walker en 1896, n'étaient en effet pas encore très nombreuses aux États-Unis lors du recensement de 1890 (Daniels, 2005, p. 57)⁸⁹. Un tel système s'appuyait sur la construction de nouvelles catégories dans les recensements à venir, et sur un travail d'analyse et d'interprétation des données produites lors des recensements précédents pour créer, non sans difficulté, une catégorie d'« origine nationale⁹⁰ ». En dépit de critiques et de difficultés théoriques, les lois successives durcissant l'immigration rencontrèrent sensiblement moins d'opposition et de complications que les travaux sur l'*apportionment* largement concomitants (Anderson, 1990, p. 149). Les principes de ce système de quotas et de restrictions mis en place entre 1921 et 1927 perdurèrent jusqu'à 1965.

La crise de 1920 est remarquable à plusieurs titres, et préfigure les crises plus contemporaines. Pendant presque une décennie, le Congrès se trouve dans une impasse sur la question de l'ajustement de la représentation aux tendances lourdes de la démographie américaine. En d'autres termes, les institutions politiques peinèrent à appliquer pleinement les solutions politiques établies en 1787 à la question de la représentation. Le débat sur les différentes méthodes d'*apportionment* est alimenté par la mobilisation concurrente d'experts dans les arènes politiques et judiciaires, dont l'importance dans le recensement est croissante (Eagles, 1990, p. 43-45). L'opposition ville/campagne invoquée par un certain nombre d'acteurs de l'époque pour justifier leur opposition au *reapportionment* de 1921, et l'intense lobbying anti-immigration ont affecté le recensement et le Bureau, en s'appuyant sur lui pour mettre en place des politiques publiques de premier plan. En tant qu'instrument de la statistique publique, c'est incontestablement la fonction première du recensement. Cependant, la nature

⁸⁹ L'immigration de populations d'origines japonaise et mexicaine était aussi visée, mais le contexte révolutionnaire en Europe orientale tendait à focaliser l'attention des législateurs sur le danger politique posé par des agitateurs et anarchistes venant du sud et de l'est de l'Europe en particulier (Daniels, 2005, p. 44 ; Murray, 1955, p. 14, 38-39, 265-266). Une part non négligeable de ces discours étaient également ouvertement antisémites (Daniels, 2005, p. 52).

⁹⁰ Pour une synthèse sur les modalités précises d'adaptation du recensement à ce processus législatif et au climat intellectuel qui l'entourait, et particulièrement au développement de la notion d'« origine nationale » dans le recensement, voir Anderson (1990, p. 142-148).

des choix faits dans les années 1920 relevait de la politisation partisane plus que de la cohérence scientifique. La plasticité des catégories du recensement, qu'il s'agisse de l'identification des zones urbaines ou des origines des immigrants, est irréductible. Il s'agit de conventions dont les termes ne sont pas fixés sans recours. Le compromis auquel le Congrès est finalement parvenu en 1929 va être à l'origine de graves inégalités et va rester en vigueur jusqu'à la fin des années 1960 et une réforme profonde des règles de l'*apportionment*. Or, c'est ce contexte, directement hérité du compromis de 1929, qui va progressivement transformer le sous-dénombrement différencié en un enjeu politique brûlant.

3.2 L'organisation du recensement américain contemporain et la crise permanente depuis 1980

Entre 1929 et la fin des années 1960, le recensement ne connaît pas de crise politico-statistique comparable à celle des années 1920. Le processus d'*apportionment* est pour l'essentiel automatisé et dépolitisé. Il ne représente plus qu'un aspect marginal des débats dans l'arène politique américaine. Cependant, il serait faux de dire que le recensement américain et le Bureau n'ont pas été traversés de tensions avec les autorités politiques. La mise en place du *New Deal* des années 1930 et le redressement industriel permis par la Seconde Guerre mondiale vont considérablement accroître l'intérêt pour les statistiques publiques en général, alors que des développements théoriques et techniques transforment l'activité du système statistique fédéral, dont le *Census Bureau* et le *Bureau of Labor Statistics* représentent les principales agences. Ainsi, le Bureau commence dans le recensement de 1940 à recueillir des données en utilisant des sondages, technologie novatrice en statistique publique. Des changements politiques et sociaux majeurs interviennent aussi dans les années 1960, qui sont une des sources des problèmes du recensement contemporain : le mouvement des Droits civiques et ses succès institutionnels rompent le statu quo établi en 1929 sur l'*apportionment*, mais en se concentrant sur le tracé des circonscriptions électorales.

Les tensions autour du recensement américain entre les années 1970 et 2000 sont d'une nature sensiblement différente de celles qui les ont précédées. En tentant de résoudre la délicate équation de la représentation à travers le recensement, les pères fondateurs ont placé ce dernier au cœur du politique aux États-Unis, tant en termes de politique partisane que de politique identitaire et de politiques publiques. On peut observer deux tendances majeures depuis les années 1960 sur la place du recensement dans l'organisation et la vie politique

américaine. Comme on l'a évoqué, le rôle du recensement s'est élargi considérablement comme outil de politique publique, à mesure que l'État fédéral développait son champ d'action. Il a conservé sa mission première de répartition du poids politique de chaque État. Cette mission politique fondamentale s'est même élargie avec la mise en place de réglementations plus strictes sur le découpage électoral effectué tous les dix ans par les états eux-mêmes. Ces enjeux, distribution de ressources et distribution du pouvoir politique, sont liés en pratique et dans les symboles, et ils pourraient être un facteur majeur de politisation du recensement en eux-mêmes. D'autres problèmes et enjeux affectent le recensement pendant la même période. Les questions de vie privée et de confidentialité occupent en effet une place croissante dans l'agenda et la communication du Bureau⁹¹. Plus généralement, le budget du recensement ne cessa jamais de représenter un point d'achoppement entre le Congrès et le Bureau. En 1970, le coût par foyer était de 13 US\$, pour environ 70 millions de foyers ; en 2000, cette somme s'élevait à presque 56 US\$, pour 117 millions de foyers (Yacyshyn et Swanson, 2017). Cette explosion des coûts, notamment due aux nécessaires investissements technologiques, mais aussi aux réticences croissantes des répondants, fait dire à certains que le recensement pourrait devenir « *unsustainable* » (Groves, 2010). Cependant, c'est l'émergence du sous-dénombrement en tant que problème politique qui va polariser l'arène politique sur ces questions.

Nous allons donc essayer de positionner le Bureau et le recensement lui-même dans cette arène. Il ne s'agit pas de décrire en détail l'évolution de l'organisation du Bureau, mais de mettre en relief les points de pression et l'architecture de la structure politico-administrative dans laquelle le Bureau – et ses dirigeants – évoluent. La confrontation entre la sphère technique et spécialisée du recensement avec celle, plus conflictuelle et multiforme du jeu politique américain a profondément marqué l'activité du Bureau of the Census depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui.

3.2.1 Le Bureau

Les relations entre le Bureau of the Census et les autorités politiques élues sont organisées pour l'essentiel à travers deux textes principaux. La Constitution, d'une part, place le recensement dans le champ de compétences du Congrès et fixe les grands traits du calendrier, en plus d'inscrire le recensement parmi les outils fondamentaux de la démocratie américaine.

⁹¹ La littérature sur cette question, qui dépasse de beaucoup le seul recensement, est considérable. En se limitant à la politique du Bureau en la matière, notamment dans la communication à destination du public sur ces questions, on pourra se reporter utilement à Hillygus et Prewitt (2006).

L’ancrage constitutionnel du recensement rend aussi plus probable l’implication de la Cour suprême, même si celle-ci a été sollicitée sur la question relativement rarement avant les années 1960. Le Titre 13 du U.S Code de 1954, d’autre part, confirme et détaille la délégation des pouvoirs du Congrès au Département du commerce et au Bureau lui-même. Si son rôle a été quelque peu réduit après l’intégration du recensement aux compétences de l’exécutif, cette délégation n’empêche cependant pas le Congrès d’exercer une forte influence sur le recensement après 1954.

Le Bureau lui-même a de multiples responsabilités (au sens d’*accountability*). Suivant le modèle de Romzek (2000) et Nguyen (2007), le recensement américain est encadré par quatre ensembles de dispositifs établissant :

- Une responsabilité hiérarchique
- Une responsabilité professionnelle
- Une responsabilité politique
- Une responsabilité légale/judiciaire

Responsabilité hiérarchique	Responsabilité professionnelle	Responsabilité politique	Responsabilité légale/judiciaire
Président; Délégation par le Congrès au Secretary of Commerce et à l’Undersecretary Coordination de l’OMB	Garantie de crédibilité; Le Bureau est tenu par un ensemble de standards et de pratiques promus par l’ASA, la NAS, et des OI (ONU, OCDE, etc.)	Déférence vis-à-vis des demandes et besoins du Congrès Dispositions du Titre 13 encadrant la production et la publication du recensement	Obéissance aux injonctions des cours de justice, avec le souci de justifier que ses décisions ne sont pas prises d’une manière « arbitrary or capricious »

Tableau 11 Les responsabilités du Census Bureau (Nguyen, 2007)

La responsabilité professionnelle est profondément ancrée dans la communauté épistémique qui entoure les activités du Bureau, à la fois au sein du *Federal Statistical System*, mais aussi d'organisations non gouvernementales comme l'American Statistical Association, qui accorde depuis sa fondation en 1839 une attention soutenue au recensement. De manière comparable à la Royal Statistical Society britannique, l'ASA a attiré dans ses rangs un certain nombre de personnalités politiques, comme Martin Van Buren (président des États-Unis de 1837 à 1841), et statisticiens de tous horizons (Willcox, 1940, p. 230). Il est notable que le 3^e président de l'association (1852-1882) ait été E. Jarvis, pourtant médecin de profession, mais que son enquête très fine sur les erreurs du recensement de 1840 avait rendu célèbre dans la profession (Mason *et al.*, 1990, p. 68). Un autre président marquant fut F. A. Walker, qui prit la suite de Jarvis et transforma l'ASA en une organisation véritablement nationale. L'ASA compte aujourd'hui près de 20 000 membres et a participé à tous les grands débats sur le recensement, son bureau exécutif n'hésitant pas prendre publiquement position sur les grands enjeux de l'heure. L'ASA, dans son journal et dans ses conférences annuelles, a ainsi accordé beaucoup d'attention à la question du sous-dénombrement à partir des années 1970 (Stigler, 1988). Plus récemment et parmi d'autres exemples, son bureau exécutif s'est positionné en faveur des changements institutionnels qui auraient donné au Bureau une indépendance formelle (ASA Board, 2008).

Le rôle de la communauté épistémique au sens large a été régulièrement étendu aux conflits politiques autour du recensement. Des associations de promotion scientifique ont ainsi été parmi les premières à demander au Congrès un élargissement des sujets abordés par le recensement (Magnuson, 1995, p. 16-18). De même, des experts furent appelés à participer aux débats récurrents sur les différentes méthodes d'*apportionment*. Aujourd'hui, le Congrès et les cours continuent de s'appuyer sur un grand nombre de spécialistes du recensement faisant partie, comme utilisateurs ou producteurs, de la communauté épistémique.

3.2.2 L'exécutif et la présidence

Le recensement, et le Bureau après son établissement, se situent à la frontière entre les branches législative et exécutive. En principe entièrement sous le contrôle du Congrès, notamment dans son contenu et son budget, le recensement est depuis ses origines organisé en pratique par le pouvoir exécutif. Le rôle de ce dernier a été formellement consacré par la création du Bureau of the Census, placé sous l'égide du Département de l'intérieur, puis sous celui du commerce dès 1903.

À la différence d'un nombre croissant d'agences de statistiques officielles dans le monde, le Bureau ne jouit d'aucune forme d'indépendance protégée par la loi, et jusqu'à 2012, son directeur servait au bon vouloir de la présidence. L'essentiel de son autonomie informelle repose sur des normes non écrites qui font du directeur le seul juge des méthodologies employées, sauf quand le secrétaire au Commerce, ou son sous-secrétaire en décident autrement. Le Congrès peut lui aussi assortir certaines lois d'appropriation de conditions sur la forme et le contenu du recensement. Le Bureau of the Census lui-même est la plus importante agence statistique du gouvernement fédéral (*Federal Statistical System*, FSS) qui comporte entre 70 et 120 agences différentes⁹². Il existe une forme de coordination du FSS au sein de l'*Office of Management and Budget* (OMB), la *Statistics and Science Policy Branch*, dirigée depuis 1980 par un *Chief Statistician of the United States*. En 1995, fut créé un *Interagency Council on Statistical Policy*, qui rassemble 14 agences majeures du FSS, mais son pouvoir de coordination apparaît relativement réduit par rapport à ce qui peut être observé ailleurs dans le monde. De même, la visibilité de l'*U.S. Chief Statistician* semble faible en dehors de la communauté épistémique et par rapport à celle du directeur ou de la directrice du Bureau. L'OMB demeure cependant l'un des pivots de l'activité statistique américaine à travers sa capacité de contrôler les budgets. Depuis 1980 et le *Paper Reduction Act*, l'OMB a de plus la responsabilité d'approuver toute opération de collecte d'information sur les Américains. Il dispose de l'autorité nécessaire pour établir des standards de catégories à travers l'ensemble des institutions fédérales. C'est ainsi l'OMB qui est responsable de la liste des « races » proposée dans le questionnaire du recensement, et dans la plupart des documents fédéraux, publiés pour la première fois dans la Directive n.15 en 1977 et actualisée en 1997 et 2016 (National Academies of Sciences, 2017).

Une des raisons de la création du Bureau au début du XX^e siècle était de lui permettre de capitaliser sur les compétences acquises pour répondre à la demande croissante de données du gouvernement et du secteur privé. Le Bureau compile tous les dix ans le recensement de la population et des logements aux États-Unis, qui reste sa principale enquête. Outre son rôle constitutionnel de répartition des sièges entre les états dans la Chambre basse, le recensement est utilisé dans un nombre important de programmes fédéraux comme base de calcul pour répartir des fonds et des investissements publics : 140 programmes fédéraux distribuant 400 Mds de dollars en 2007 (132 programmes fédéraux pour distribuer environ 675 Mds de

⁹² Ce nombre varie beaucoup suivant les sources et les dates. Sur le site de la Maison-Blanche, il est écrit qu'il y en a 125. Dans un document de 2017, l'OMB en dénombre 128, tandis que dans d'autres documents officiels, on parle de 80, 70 ou 72 agences.

dollars en 2015) reposent sur les données produites par le Bureau (Phelan et Hotchkiss, 2017). La crédibilité des statistiques de recensement est censée être assurée par le *Privacy Act* de 1974, le *Freedom of Information Act* de 1966 et le *Census Act*, promulgué en 1957, modifié en 1976 et codifié au Titre 13 du Code américain.

Le Titre 13 fixe aussi le calendrier du recensement. Le questionnaire doit être présenté au Congrès au moins deux ans avant le recensement. Les résultats officiels doivent être remis au président dans les neuf mois suivant la date du recensement, et au plus tard le 31 décembre de l'année de recensement. La loi exige que, lorsque les chiffres de population du recensement sont présentés au président, ils soient simultanément diffusés au public. Le président applique ensuite une formule mathématique à ces chiffres pour calculer le nombre de représentants auquel chaque état a droit (Anderson *et al.*, 2000). Comme on l'a évoqué, la formule adoptée a changé de nombreuses fois au cours de l'histoire du recensement. Entre 1929 et 1940, la méthode de Hill (*equal proportion*) fut définitivement adoptée pour calculer la répartition des sièges entre les états (McMillen, 2012, p. 52-53). Dans la semaine qui suit l'ouverture de la prochaine session du Congrès, le président communique les résultats au greffier de la Chambre des représentants.

Le directeur du recensement est un P.A.S (*Presidential Appointee with Senate confirmation*). Il s'agit du seul membre du Bureau nommé par le président. Sur la période qui nous intéresse, le directeur exerce son mandat à la discrétion du président qui peut exiger sa démission à sa convenance⁹³.

⁹³ Depuis 2012 et le *Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act*, cela n'est plus le cas : le président nomme un directeur pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois, avec la possibilité de prolonger d'un an le mandat, année pendant laquelle il peut être remercié à tout moment. Le premier directeur à avoir exercé dans ce cadre est Thompson (2013-2017), mais il a démissionné peu avant la fin de son 1^{er} mandat.

Directeur du Bureau	Mandat	Nommé par	Majorités au Congrès (H/S)	Notes
Vincent Barabba	(1973-1976) 1979-1981	Nixon (1969-1974) et Carter (1977-1981)	(93rd -94th) 96th-97th H : Dem S : Dem	Nomination politique (Campaign manager/Data analyst)
Bruce Chapman	1981-1983	Reagan (1981-1989)	97 th H: Dem S : Rep	Nomination politique (maire républicain de Seattle)
John Keane	1984-1987	Reagan	98-99 th H : Dem S : Rep	Milieu des affaires/ Secteur privé (Marketing)
Barbara Everitt Bryant	1989 - 1993	Bush (1989-1993)	101-102nd H: Dem S: Dem	Milieu des affaires/ Secteur privé (Marketing)
Martha Farnsworth Riche	1994-1998	Clinton (1993-2001)	103-105 th H: (Dem)Rep S: (Dem)Rep	NPO/Chercheure (Démographie)
Kenneth Prewitt	1998-2001	Clinton	105-106th H: Rep S: Rep	Universitaire (science politique)
Charles L. Kincannon	2002-2008	Bush (2001-2009)	106-110 th H: Rep (Dem) S: Rep (Dem)	Bureau
Steve Murdock	2008-2009	Bush	110-111 th H: Dem S: Dem	Universitaire (<i>State demographer</i> au Texas)
Robert M. Groves	2009-2012	Obama (2009-2017)	111-112th H: Rep S: Dem	Universitaire (Sociologie et statistiques)

Tableau 12 directeurs ou directrices du Bureau 1979-2012. (Les années du recensement sont en gras, les changements de majorité au Congrès entre parenthèses).

Si leur influence n'est plus aussi déterminante que du temps des *Superintendents of the Census*, à l'image de Francis A. Walker, en raison de l'institutionnalisation du Bureau et l'élargissement de ses compétences, les directeurs et directrices du Bureau sont des acteurs essentiels à plusieurs titres. Au-delà de leur fonction administrative et de management, leur processus de nomination politique et public, leur importance dans la hiérarchie fédérale et leur

visibilité comme figures publiques du recensement en font des personnages étonnamment médiatisés. Ils sont largement impliqués dans la communication du Bureau en direction de la population (Hillygus *et al.*, 2006). Ils sont souvent invités à participer à des réunions publiques avec des groupes communautaires nationaux ou locaux, et participent à des émissions de radio ou de télévision nationales et locales.

Les nominations semblent largement fondées sur des compétences reconnues en statistique et en management et s'appuient souvent sur les recommandations d'anciens directeurs ou directrices pour constituer une liste courte (Bryant et Dunn, 1995). Il ne semble pas y avoir de différence significative dans le déroulement d'une confirmation entre un candidat présenté par le président devant sa majorité, ou devant un Sénat d'opposition, sinon dans les sujets abordés. Le processus de nomination et de confirmation est inégalement conflictuel suivant les personnes et la période, mais entre 1979 et 2012, le Sénat n'a ni rejeté ni mis sérieusement en difficulté aucun candidat. Ainsi Vincent Barabba a eu en 1979 une (seconde) audience de confirmation remarquablement aisée, et presque informelle. Barbara Bryant, ayant été nommée pendant les vacances parlementaires, fut confirmée au milieu des opérations du recensement de 1990, et si sa confirmation ne fut pas menacée, elle fut sensiblement moins confortable que d'autres. D'autres n'eurent même pas besoin de se présenter en personne (Keane en 1984). De même, le caractère partisan du processus de nomination, ainsi que les engagements partisans des candidats à ce poste n'ont que rarement représenté des obstacles significatifs. Vers la fin de notre période, certains candidats désignés ont certes dû s'engager à ne pas ajuster le chiffre officiel du recensement, conformément à une décision de la Cour suprême, mais de fait, cette dernière a considérablement stabilisé la situation.

S'ils ont parfois des parcours et des titres originaux, comme Martha Farnsworth Riche qui a un doctorat de français, tous ou presque peuvent mettre en avant des compétences et de l'expérience en termes de management ainsi qu'une grande familiarité avec la production et l'exploitation de données statistiques. On notera à cet égard la rareté de nominations « in house » : pratiquement aucun directeur ou directrice n'a fait carrière au sein du Bureau avant d'en devenir le directeur. Kincannon est la seule exception de notre panel : il est devenu directeur du Bureau après avoir fait une longue expérience au sein du Bureau, mais aussi plusieurs années dans d'autres divisions du *Commerce Department* et au sein de *l'Office of Management and Budget* (U.S. Census Bureau, 2019). On observera aussi l'absence de nominations de purs acteurs politiques à la direction du Bureau. Bruce Chapman est à cet égard un cas unique. Ancien maire de Seattle nommé par Reagan avec l'appui d'un Sénat

républicain dans la foulée de l'élection présidentielle, il semble avoir été choisi dans une logique très politicienne, mais sans objectif précis vis-à-vis du recensement lui-même. Il ne restera pas longtemps à la tête du Bureau, avant de rejoindre la Maison-Blanche, comme conseiller adjoint du président. Son passage à la direction du Bureau ne semble pas avoir été marquant⁹⁴. Radicalement différente est l'expérience du seul opérateur politique de notre liste, Vincent Barabba, qui fut l'un des directeurs les plus marquants du Bureau et le seul dans son histoire à avoir été nommé par deux présidents, de bords opposés. Il est vrai que ses compétences techniques et son expérience professionnelle étaient tout à fait pertinentes pour le Bureau. Dans l'ensemble, l'image du processus de nomination à la direction du Bureau ne semble pas avoir souffert des blocages que le recensement a pu rencontrer sur d'autres sujets au Congrès. Le fait que ces nominations soient du ressort du Sénat, et non de la Chambre des représentants, n'est sans doute pas anodin.

3.2.3 Le législatif : le Congrès

Le rôle du Congrès vis-à-vis du Bureau ne diffère pas fondamentalement de celui qu'il exerce vis-à-vis du reste de la bureaucratie américaine. Il s'agit d'un pouvoir d'autorisation, d'appropriation et de surveillance (*authorization and oversight*). (McGrath, 2013 ; Smith, 2010). Le processus d'autorisation implique l'adoption de lois précises qui définissent les obligations, les limites d'un organisme et comment il doit s'acquitter de ses responsabilités. Le Titre 13 n'impose pas beaucoup de telles restrictions au Bureau. Cette latitude a en réalité accru l'influence du Congrès, par l'affectation des crédits dans l'élaboration de la conception et du contenu du recensement décennal. Le Congrès approuve les plans et méthodes de recensement en affectant ou en retenant des fonds dans le projet de loi annuel qui prévoit des crédits pour le Bureau du recensement, et en précisant comment ces fonds peuvent être dépensés. La fonction de surveillance du Congrès est étroitement liée au processus d'autorisation et est habituellement exercée par le même comité. Bien qu'ils ne cherchent pas nécessairement à modifier les lois existantes ou à en adopter de nouvelles, les comités et sous-comités habilitants tiennent souvent des audiences pour examiner les progrès des activités fédérales, évaluer le succès des programmes, examiner les préoccupations concernant l'utilisation abusive des fonds ou les activités qui ne sont peut-être pas conformes à la loi et

⁹⁴ Non sans ironie involontaire, considérant son passage à la tête de l'une des agences les plus techniques du gouvernement américain, Chapman défendait les politiciens de l'accusation de manque de compétences spécialisées dans un livre récent (Chapman, 2018). Chapman est aussi connu pour avoir soutenu des thèses créationnistes et fondé dans les années 1990 des *think tanks* chargés de promouvoir l'agenda d'une droite très religieuse (Bruce Chapman, 2019).

évaluer la nécessité de nouveaux programmes ou des modifications aux lois habilitantes régissant les activités fédérales.

Si le recensement a toujours eu sa place dans les missions de supervision du Congrès, il semble cependant qu'en dépit de son importance pour le Congrès et la Chambre des représentants en particulier, il ne reçoive pas toujours une attention soutenue tout au long de son cycle de vie (Anderson *et al.*, 2011). Il est vrai que le recensement s'inscrit dans un rythme qui lui est propre, décalé des rythmes électoraux. De plus, les comités et sous-comités chargés du recensement tendraient à être des « low-status committees », moins prestigieux et sans doute moins porteurs pour une carrière au Congrès que d'autres (Choldin, 1994). Si mesurer une telle réputation est difficile, il reste que les comités en charge du recensement ont régulièrement changé depuis les années 1970. En 1995 en particulier, la nouvelle majorité républicaine au Congrès réorganise complètement les comités. Auparavant doté d'un sous-comité spécifique, le recensement est attribué au *Oversight and Reform Committee* à la Chambre, et aux *Governmental Affairs* au Sénat. La conséquence est double. Il s'agit de plus gros comités, disposant d'une plus forte influence si les représentants du Bureau arrivent à faire passer leur message. La surveillance du Congrès est aussi pour ces agences la possibilité d'obtenir de l'aide dans une logique d' « advocacy and self promotion » (Aberbach, 2001). Cependant, il s'agit aussi de comités beaucoup moins spécialisés, comptant déjà de nombreuses compétences dans leurs attributions. Cela signifie qu'ils ont moins de temps à consacrer au Bureau et à ses besoins.

La production législative du Congrès sur des enjeux touchant au recensement est significative. On pourra observer que le nombre de lois portant sur le recensement est relativement conséquent, en moyenne presque 17 (16,82) projets de loi sur le recensement sont déposés par sessions du Congrès. On observe que de manière prévisible, cette activité n'a pas la même intensité au Sénat (dont l'intérêt pour le recensement est qualifié de « sporadique » par Anderson) et à la Chambre des représentants.

Chambre	<i>Introduced</i>	<i>Committee Consideration</i>	<i>Floor Consideration</i>	<i>Passed one Chamber</i>	<i>Passed (devient une loi)</i>
Comités de la Chambre des	197	65	55	54	34

représentants					
Comités du Sénat	89	24	17	12	5
Total 96th-112nd Congrès	286	86	72	66	39 (13,6 %)

Tableau 13 Production législative sur le recensement 1979-2012 (source : U.S. Congress, 2018)

L'importante déperdition d'une étape à l'autre du processus n'est pas propre aux projets de loi sur le recensement. Afin de mettre en perspective cette information, on peut la mettre au regard du total sur les mêmes années : 5,34 % de l'ensemble des projets déposés au Congrès sur la même période deviennent des lois. La moyenne des projets de loi portant sur le recensement est très supérieure, à 13,6 %, mais qu'il faut aussi la confronter à la petite taille de l'échantillon (0,14 % du total). Ce score avantageux doit donc être relativisé. Sur ces 39 lois votées entre 1979 et 2012, il faut compter pas moins de 32 lois d'appropriation, dont les lois d'appropriation concernant le budget de l'ensemble du Département du commerce. Presque toutes ces lois portent sur un ensemble de programmes dont le recensement est seulement une partie. Ces projets de loi sont essentiellement introduits en Chambre plénière, et leur taux de passage est beaucoup plus élevé, environ 53,8 %. Comme on l'a vu, le recensement est pris dans un ensemble de contraintes constitutionnelles et légales, qui rendent inenvisageables son report ou son annulation, ce qui force le vote de loi de financement⁹⁵. Ces lois sont souvent assorties de conditions cependant, qui encadrent l'utilisation des fonds alloués, parfois au risque d'entrer en conflit avec l'autorité dont jouit d'ordinaire le Bureau sur les méthodologies utilisées.

Deux de ces lois d'appropriation ont fait l'objet de vetos présidentiels. Le premier en 1987, par Reagan, ne fait aucune mention du recensement dans ses motivations. Le seul veto concernant le recensement sur notre période est associé aux tensions sur l'ajustement. Lors du 105^e Congrès (1997-1999), à majorité républicaine, une loi proposant une aide d'urgence pour les populations victimes de catastrophes naturelles et opérations de maintien de la paix, notamment en Bosnie est votée. Outre les dispositions mises en titres, elle inclut cependant

⁹⁵ On notera que cette question a fait partie des problèmes du recensement américain en 2020, pris dans la tourmente d'une succession de polémiques (notamment autour de la question du dénombrement des non-citoyens dans le calcul de l'*apportionment*), d'une période particulièrement polarisée, et enfin de l'épidémie de Covid-19. Le Bureau a été soumis à une pression particulièrement forte cette année et ne va probablement pas pouvoir tenir ses délais normaux : le Bureau a ainsi annoncé qu'il ne pourrait pas donner les résultats du dénombrement à la date habituelle du 30 décembre 2020, mais seulement le 26 janvier (soit après l'entrée en fonction de Joe Biden) (Wang, 2020 ; Wines et Bazelon, 2020). Ce n'est pas sans précédent, mais cela est très inhabituel.

dans sa dernière version une provision finale interdisant l'usage de sondages par échantillon dans le recensement dans la détermination du chiffre officiel de la population. Après 24 amendements successifs et neuf votes, la loi est finalement votée selon des lignes strictement partisans. Le président Clinton décide d'y mettre son veto. La question de l'utilisation de sondages pour le recensement n'est qu'une des raisons invoquées, mais pour certains observateurs, elle semble avoir été majeure (Anderson *et al.*, 2012b ; US House of Representatives et Clinton).

En dehors des appropriations, il reste donc un nombre limité de lois portant sur le recensement en tant que tel. Certaines de ces lois portent sur l'adaptation de la législation existante aux besoins ponctuels du recensement. D'autres encadrent l'utilisation des données de ce dernier. D'autres enfin portent sur l'organisation du Bureau et du recensement. Il y a ainsi eu plusieurs projets de loi visant à renforcer l'indépendance du Bureau et de son directeur, notamment en lui donnant un mandat fixe de cinq ans, renouvelable, pour le dégager des rythmes de la vie politique.

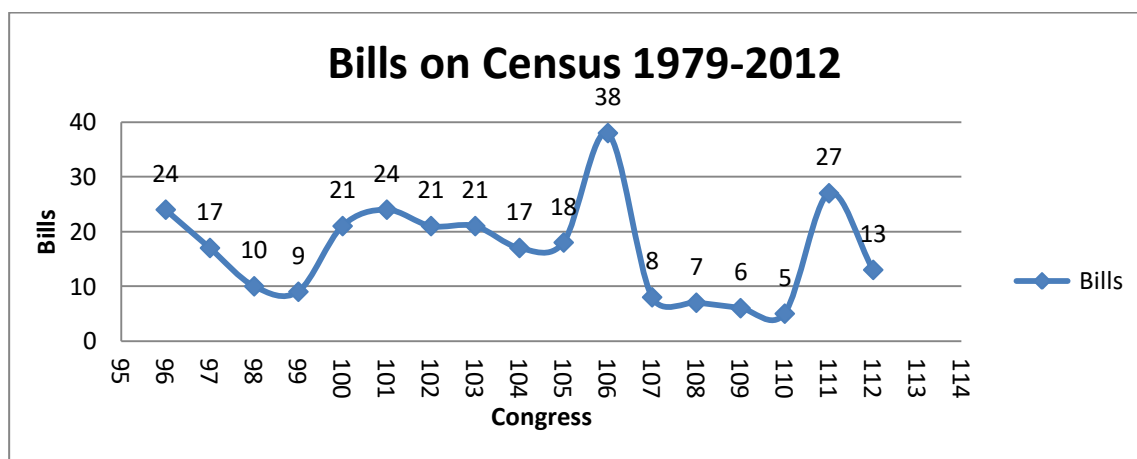


Tableau 14 Projets de loi sur le recensement déposés au Congrès (1977-2017)

Il ne faut donc pas exagérer le pouvoir explicatif de cette courbe et de ce tableau, mais ils permettent de mettre en relief un certain nombre de facteurs importants. On pourrait s'attendre à ce que l'activité législative suive grossièrement le rythme décennal du recensement lui-même, avec un pic d'activité les années précédant et suivant le recensement. Le graphique confirme en partie cette idée : l'activité des législateurs est nettement plus forte pendant le recensement lui-même, et est précédée et suivie de périodes de calme. La partie la plus intéressante de ce graphique porte sur la période entre le 100^e et le 106^e Congrès (1987-2000). Cette activité qui se maintient à un niveau élevé est un symptôme de la « crise de

l'ajustement », pendant laquelle les tensions politiques sur le recensement ont atteint un niveau inégalé. À partir du recensement de 2000, le rythme semble redevenir « normal », avec une période plus calme au milieu de la décennie, suivie d'une hausse de l'activité peu avant le recensement de 2010. Cela ne signifie pas la fin de la controverse, mais sans doute une évolution dans les priorités du Congrès, et son déplacement partiel hors de cette arène.

3.2.4 Le rôle politique du Bureau

Dans le contexte des controverses du sous-dénombrement, il est intéressant de se pencher sur la manière dont les dirigeants du Bureau ont pu concevoir leur rôle politique. Les discours des acteurs politiques et ceux de dirigeants du Bureau donnent en effet le sentiment d'une certaine naïveté sur la place du recensement dans le système politique américain. Nombre d'entre eux tendent à opposer frontalement le caractère scientifique du recensement à des formes variées d'interférence politique. Celles-ci peuvent venir du pouvoir politique lui-même, ou bien d'acteurs situés en marge des institutions, groupes d'intérêt ou lobbys.

I continue to believe the political and ideological groups such as ACORN shouldn't have anything to do with any process leading up to the decennial census. The Census Bureau is an important national resource, and the statistical integrity must be protected from potential political pressures. (Brady (R-Texas), 2009.)

I'm like most Census Bureau employees, in that, I want to get the job done and I don't want to be bothered with a lot of *politics*. I don't like *politics* because they get in the way of the job, but of course that is the job, managing the *politics*. (Riche, 1998, p.3)

Le Bureau semble avoir longtemps eu du mal à accepter pleinement le caractère politique de son rôle. La nécessité du travail politique n'apparaît pas au même degré à tous les directeurs et directrices. Par exemple, Keane (1984-1987) n'en parle pratiquement pas, sinon pour envisager l'influence que des tensions partisans extérieures au Bureau pouvaient avoir sur son travail. Pour d'autres, comme Barabba (1973-1976 ; 1979-1981), Kincannon (2002-2008) ou Levine (Directeur adjoint, 1979-1982), cette question est récurrente.

The census is one of the most political things we do. They don't like to use that word, but it is a political event. In my mind, there is nothing wrong with these political decisions, but it started as a political event, it dealt with political issues when it was initially created, and to somehow say, "We are going to get rid of all that," is naive. You have to find a way to deal with it in the political arena. (Barabba, 1989, p. 46)

Prior to Vince (Barabba), the directors that I knew, going back to Roy Peel, Burgess [Robert W. Burgess, Director 1953-1961], didn't know how to deal with Congress. [...] Dr. Eckler [Director 1965-1969] was strictly a

statistician/economist and was very respected for his accomplishments, but he really didn't know how to deal with the hill. He was embarrassed by them, and when they told him they weren't going to support our requests, Eckler would politely thank them for their attention. (Levine, 1996, p. 33)

I think one of the worst shortcomings of my time at the Census Bureau has been our failure to develop and adhere consistently to an effective strategy with Congress. (Kincannon, 1992, p. 25)

Il y a ainsi chez plusieurs de ces observateurs l'idée que le Bureau ne parvenait pas à comprendre les « règles du jeu ». La nécessité et la difficulté de se construire un réseau d'alliés au Congrès, voire pratiquer des formes d'échanges de faveurs avec des élus.

Where we have a chance to do something that would be of assistance to us in developing a sustained and positive relationship with a member of Congress, we ought to do it. I don't think we ought to locate things in undesirable places, infeasible places, unworkable places, just because there is a powerful member of Congress there, but where there is a coincidence of interests and it is possible to do so, then we ought to be more sensitive to that. [...] We just put it [the computer center in Charlotte] where it worked best, without cognizance of whether that did us any good or not. As a consequence, we have it where it works very well, and I don't know that we have reaped any benefit other than the efficient operation of it. I don't in any way fault the work there; the facility is wonderful, it's been good, but, frankly, you can locate computers anywhere. So, why not locate them in a place where you can build a long-running relationship with someone who has a connection with you? (Kincannon, 1992, pp. 25-26)

On the issue of statistics in general, although we have made a considerable effort to engage members of Congress, we have had little or no successes. We were able to find a few champions in the Senate for the American Statistics Survey, and that was very helpful at key times in getting funding. We have not been able to find any champions on the House side. There it has been all retail—trying to find people who care about specific statistics. In general, most members come to Congress from political office in state and local government. For them, statistics generally mean a constraint on directing resources to places where they will benefit politically. That is one reason they don't like statistics. (Riche, 1998, p. 15)

À l'inverse, certains ont une conscience claire de l'environnement politique du Bureau, et développent largement leurs relations avec les deux partis au Congrès. Barabba est souvent cité par ses anciens collègues comme un modèle de bon sens dans sa gestion des acteurs politiques.

You've got to be politically astute and appraise the political entities of the consequences of their decisions before they get locked in. That is one of the reasons the director should be a manager with some political sensitivity, rather than a great statistician. Now, if he is a great statistician and is politically sensitive, that is good too, but being a great statistician is not dealing with Bobbie's question [on the adjustment controversies] (Barabba, 1989, p.46)

I was able to because I learned from Vince how to approach the hill. When to fold them and when to keep going, when to bet, and also how to shmooze. [...] Vince at that time was commuting for a while back and forth, and during his second term he was commuting completely. He used to get on the airplane every Monday morning and made a point of getting on the same airplane as Mr. Horton (Republican from NY). Vince knew both sides of the aisle; he was known as « Mr. Square. » Some were unpleasant, but if they were reasonable people, Vince was able to shmooze with them. (Levine, 1996, p.34)

On pourra observer qu'aucun directeur ou directeur adjoint ne présente la consultation de groupes d'intérêt comme une source de pression politique illégitime. Pour les dirigeants du Bureau, ce sont au contraire des interlocuteurs légitimes et précieux. Cela ne signifie cependant pas qu'ils en ignorent le caractère politique, susceptible de créer une réaction partisane ni que ces groupes puissent avoir leur propre agenda.

So we went back to work [on a Black community advisory panel], and we actually sent a list with Bobby Seale's [a political leader of the Black Panthers] name on it and got it approved. At the last minute, he called up and said, "I really appreciate what you have done but I have to go 'underground'—for a variety of reasons. So I can't participate. » You can imagine the likelihood, in a Nixon Administration not under attack, of getting Bobby Seale approved for an advisory committee! (Barabba, 1989, p. 30)

Si l'on considère comme exceptionnelles les compétences politiques de Barabba, ces remarques rejoignent l'analyse de Skerry, qui juge que l'une des faiblesses structurelles du Bureau est son manque d'habileté politique, et son incapacité à gérer les attentes divergentes, mais souvent légitimes, des instances politiques (Skerry, 2000). Il cite en exemple son incapacité à anticiper la controverse autour des premières propositions d'ajustement. Soucieux de préserver sa réputation scientifique, le Bureau se serait coupé des réalités et des équilibres politiques à Washington, et fermé la possibilité de s'y trouver suffisamment d'alliés des deux bords (essentiel pour résister à des accusations de partialité). « The Bureau was very parochial in terms of understanding; very naive about the Congress, very naive about the Office of Management and Budget. We were good, and we knew it » (Levine, 1996, p. 27)

Les témoignages rejoignent partiellement cette idée, mais les responsabilités et l'image professionnelle du Bureau, le souci de sa crédibilité, demeurent primordiaux, en particulier pour les directeurs et directrices après 1990.

The Census Bureau gets absolutely outstanding response rates on surveys compared to anything that happens in the academic sector and certainly anything that happens in the private sector. The fact that an enumerator says, "I'm here on behalf of the Census Bureau," has a lot of credibility, even though on a voluntary response, people were lazy about sending back a questionnaire. [...] The

credibility of the Census Bureau is an absolutely priceless asset, but it's not one you can ever take for granted; you've got to keep working on it all the time. (Bryant, 1993, p. 14)

I firmly believe that a key attribute of a democracy is an informed citizenry. Throughout the world, government statistical agencies are one source of such information, and there are two key attributes of this information that are of key importance. One is credibility and the other is accuracy. If the information is believed to be slanted by partisan influence, the credibility of the statistics is destroyed. And once destroyed, public trust cannot be easily or quickly restored. (Groves, in US Senate, 2009)

La question de l'indépendance structurelle du Bureau a pris de l'ampleur. En 1979, Barabba pouvait affirmer que l'indépendance du Bureau n'était pas prioritaire.

I have always felt strongly that the statistical mission of the Census Bureau is a Government-wide function. As long as that is recognized, and the Bureau has the latitude traditionally afforded to it to carry out its work, and the ability to attract highly competent staff and to preserve fully the impartiality and integrity of statistics, the organizational setting is of secondary importance. As long as these conditions prevail, I would find no compelling reasons to recommend that the Bureau become an independent agency. (U.S Senate, 1979)

À l'inverse, 30 ans plus tard, la question est abordée par Groves dès le début de son allocution lors de sa confirmation en 2009. Pour lui, le développement d'un système fédéral indépendant est essentiel et associe cette idée avec les questions de crédibilité et l'intégrité du Bureau. Il est courant d'opposer responsabilité professionnelle, qui s'appuie sur les conventions de la communauté épistémique, et les responsabilités politiques et hiérarchiques, d'un Bureau de statistique national (BSN). La réputation d'un BSN doit pourtant s'accommoder des pressions et demandes politiques, au risque de perdre de sa pertinence. Le Bureau of the Census a certes été soumis à des pressions considérables de la part de son environnement depuis 1980, mais il a aussi gagné en visibilité tout en conservant une forte importance dans la vie politique et publique américaine.

3.3 Problème technique et question politique : le sous-dénombrement dans le recensement américain

Les dimensions du sous-dénombrement sont multiples : il s'agit en effet autant d'un problème technique que d'une question politique que sociale, ainsi que statistique et scientifique. En ce qu'il est lié au problème de la baisse continue de la participation aux enquêtes – problème qui n'est pas propre aux États-Unis –, mais qui y est particulièrement aigu, le sous-dénombrement est en partie un phénomène conjoncturel. Cependant, il s'agit incontestablement d'un

problème structurel aux États-Unis et le produit de clivages sociaux et politiques anciens. La dimension constitutionnelle du recensement n'a cependant pas rendu le sous-dénombrement particulièrement problématique au sens politique avant les années 1960. Si ses racines sont profondes, les origines immédiates de la crise du recensement américain se trouvent cependant dans la mise en place d'instruments techniques d'ajustement de ses résultats. La question de l'ajustement va s'étaler du recensement de 1980 à celui de 2000, mais si elle est peu présente lors de la préparation du recensement de 2010, le recensement en tant que tel ne va pas quitter l'arène politique. C'est donc à travers une proposition de réforme, remarquablement complexe, du recensement américain que celui-ci a été saisi par les acteurs politiques traditionnels.

3.3.1 Sous-dénombrement : émergence politique d'un problème technique

Avec son pendant le sur-dénombrement (*erroneous enumerations*), le sous-dénombrement est une des erreurs classiques lors d'un recensement. La différence entre les deux permet d'évaluer le sous-dénombrement net, qui est le plus souvent faible, voire positif (Ericksen, 2012, p. 216). On peut calculer ces erreurs depuis 1950 et la mise en place du premier plan cohérent d'enquêtes post-recensement (*Post Enumeration Survey* : PES) et d'analyses démographiques (West et Fein, 1990, p. 129). S'il peut servir d'indicateur de qualité général, le sous-dénombrement net n'est pas nécessairement le mode d'évaluation le plus pertinent de la précision du recensement, surtout dans le contexte américain. Comme on va le voir, les problèmes rencontrés par le recensement américain concernent la distribution géographique, sociale et raciale, de ces omissions, ainsi que leur caractère systémique.

3.3.1.1 Identification et premières mesures du sous-dénombrement

La difficulté à recenser toute la population a été identifiée par les dirigeants américains dès 1790 : Washington écrit ainsi à Jefferson que le dénombrement de 1790 sous-estime probablement la population réelle, et évoque certaines formes de réticences et résistances à l'opération (Hillygus *et al.*, 2006, p. 17). Il y suggère notamment la crainte de nouveaux impôts ou la conscription ainsi que de possibles résistances pour des raisons religieuses. Cette tradition religieuse a en effet eu des échos jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, notamment en Angleterre et en Amérique du Nord (Glass et Eversley, 1965, p. 637 ; Kaplan et Valey, 1980, p. 80). Quoique préoccupés par la qualité des données pour leur état, les membres du Congrès ne remettent que rarement en question de manière fondamentale les résultats du recensement :

la crise des années 1920 était d'ailleurs remarquable à ce titre, même si cette critique n'a pas amené à une refonte du recensement. Avant les années 1970, il n'a ainsi pas été question d'ajuster le compte officiel de la population, même lorsque des erreurs avaient été identifiées.

La nature différenciée du sous-dénombrement dans le recensement américain a été pour la première fois mise en relief et mesurée au début des années 1940. Au cours des premiers préparatifs militaires américains, tous les jeunes hommes résidant aux États-Unis et ayant entre 21 et 35 ans furent tenus de se faire enregistrer. Cet enregistrement était obligatoire et prévoyait des punitions sévères envers les contrevenants. Les chiffres ainsi obtenus furent analysés par Daniel Price dans l'un des premiers travaux sur le sujet, publié en 1947 (Price, 1947). En comparant les chiffres du recensement de 1940 avec ceux de l'enregistrement, il observe un sous-dénombrement dans le recensement d'un peu moins de 3 % parmi les jeunes hommes en général, soit environ 500 000 personnes n'ayant pas été recensées. Surtout, il constate que parmi les jeunes hommes noirs, ce sous-dénombrement s'élève à presque 15 %. Il envisage plusieurs facteurs pour expliquer ce phénomène, notamment des migrations intérieures dans la période séparant le recensement de l'enregistrement, mais rappelle qu'un certain nombre de données démographiques sont affectées par le sous-dénombrement différencié.

À partir de ce moment, le sous-dénombrement va attirer l'attention de chercheurs et des membres du Bureau. Deux grands instruments de mesure, déjà évoqués par Price en 1947, seront développés parallèlement au recensement lui-même, et visent à s'assurer de sa qualité : l'analyse démographique et les enquêtes post-recensement. Ces deux instruments n'ont pas fondamentalement changé depuis les années 1950, et représentent toujours les piliers du contrôle de qualité du recensement par le Bureau. L'analyse démographique est un outil développé pour évaluer de manière systématique la qualité des recensements après celui de 1950 et les problèmes de sous-dénombrement identifiés après celui de 1940 (Himes et Clogg, 1992, p. 590). Cette méthode repose sur des projections complexes appuyées sur les tendances démographiques observées par les démographes et les sociologues entre deux recensements : elles prennent en compte les grands mouvements naturels (naissances et décès) ainsi que les migrations. Son principe méthodologique est resté essentiellement le même depuis les années 1950, avec une sophistication croissante dans le temps (Himes et Clogg, 1992, p. 605). Ces projections s'appuient sur les chiffres du recensement décennal ainsi que sur l'exploitation d'une variété d'autres sources statistiques, issues d'enquêtes et de registres de naissance et de décès, ainsi que du registre de Medicare. Cela permet d'obtenir pour

l'ensemble de la période intercensitaire des estimations de la population par âge et par sexe. La ventilation par race est plus limitée : les estimations ont d'abord distingué entre les populations noires et non noires seulement, avant d'inclure une distinction pour les Hispaniques à partir de 2010, mais pour certaines tranches d'âge seulement. À cela s'ajoute ce qui est prudemment identifié par le Bureau comme des « inconsistencies in racial classifications » dans ses estimations, dues en particulier aux évolutions des questionnaires sur ce point (Robinson, 2010, p. 16-17). Cette méthode est explicitement présentée par le Bureau comme un moyen de contrôle du taux de couverture général du recensement et d'évaluation du sous-dénombrement (U.S. Census Bureau, 2020). Un de ses principaux avantages par rapport aux PES est qu'elle ne repose que très partiellement sur le recensement lui-même, limitant le risque de souffrir des mêmes biais potentiels (Himes et Clogg, 1992, p. 587). À l'inverse, l'un de ses principaux défauts est de ne pouvoir fournir d'estimation qu'au niveau national (Robinson, 2010, p. 16). Les difficultés inhérentes à l'évaluation des migrations, étant donné le caractère toujours incomplet des statistiques officielles sur le sujet : outre la question de l'immigration illégale, la mobilité de la population au sein même du territoire américain n'est pas facile à mesurer précisément et systématiquement. Dans la mesure où elle représente l'un des premiers outils à la disposition des observateurs pour juger de la qualité du recensement, en comparant les projections et les chiffres obtenus lors de l'enquête, l'analyse démographique est impliquée indirectement dans les tensions entre le Bureau et les décideurs politiques. Elle nourrit aussi le débat sur le sous-dénombrement différencié, même si elle n'offre que des données limitées au-delà des communautés afro-américaines et d'origine hispanique. En tant que méthodologie cependant, elle n'est pas vraiment la cible de mobilisations politiques particulières. En outre, l'échelle strictement nationale de ses estimations limite l'usage qui peut en être fait dans l'arène politique américaine, et dans la compétition entre les différents états et entre les gouvernements locaux pour leur représentation politique et pour l'accès aux ressources fédérales.

Les enquêtes post-censitaires se trouvent dans une situation sensiblement différente. Si l'on ne reviendra pas sur l'analyse démographique en tant que méthodologie, les évolutions et les innovations touchant aux PES sont au cœur des débats politiques et statistiques à partir des années 1980. Ce sont notamment ces évolutions que l'on va suivre par la suite. Les possibilités offertes par les perfectionnements potentiels apportées aux PES vont donner au sous-dénombrement une place renforcée dans les controverses politico-statistiques. Dans son principe, une enquête post-censitaire consiste en une série de sondages organisés dans les

semaines et les mois suivant le recensement visant à estimer le taux de couverture du recensement. Un PES est composé de deux enquêtes principales : un sondage général de la population pour mesurer le sous-dénombrement, et un sondage ayant pour base les retours du recensement lui-même pour identifier les doubles comptes. Elles n'ont pas toujours été satisfaisantes au regard des objectifs poursuivis : ainsi le PES de 1950 devait donner le « véritable » chiffre de la population en fournissant un facteur correctif aux chiffres du recensement lui-même, mais il a échoué à précisément évaluer le sous-dénombrement et d'autres erreurs que des sources démographiques et administratives attestaient (Mulry, 2012). Comme avec l'analyse démographique, des enquêtes de ce type sont menées de manière routinière depuis le recensement de 1950 (sauf en 1970), mais elles vont être transformées par des innovations méthodologiques développées à partir des années 1960.

La mise en place de ces dispositifs de contrôle après-guerre est une réponse aux constats des années 1940 sur le sous-dénombrement, allant de pair avec les progrès méthodologiques des statistiques publiques. Cependant, malgré la sophistication croissante des instruments techniques et l'importance significative du sous-dénombrement en valeur absolue, cette question est peu politisée avant les années 1960. Le sous-dénombrement est d'abord perçu comme un enjeu méthodologique et technique, touchant, au plus, à l'intégrité et à la réputation d'excellence professionnelle des membres du Bureau (Anderson et Fienberg, 2001, p. 31). Ses effets sur la démocratie américaine, sans être fondamentalement ignorés, ne sont pas encore formulés comme des problèmes brûlants : dans ses travaux séminaux de 1947, Price considère les problèmes posés par le sous-dénombrement en utilisant un langage de politique publique, notamment sur l'éducation. Il évoque aussi en conclusion certains des enjeux raciaux propres aux États-Unis qui peuvent être associés aux tensions soulevées par les dimensions symboliques du recensement comme miroir de la nation américaine :

These results also make it seem that the advocates of "white supremacy" in Mississippi might have been celebrating prematurely when the 1940 Census showed that Mississippi for the first time had more whites than Negroes. If Negroes in Mississippi were underenumerated by the 5.4 per cent [...] then actually in 1940 Negroes still predominated in that state. (Price, 1947, p. 49)⁹⁶

Il faudra donc les transformations institutionnelles et politiques des années 1960 pour faire entrer le sous-dénombrement dans l'arène politique. Cette émergence fut progressive, à

⁹⁶ L'utilisation de l'expression « white supremacy » dans ce texte ne fait pas directement référence au projet politique contemporain d'une partie de l'extrême droite américaine, mais à des questions de démographie. Il fait peu de doute cependant que cette dernière est sous-tendue par des thèmes racistes.

mesure que le Bureau – et plus largement des membres de la communauté épistémique – développaient des outils plus précis et plus fiables pour le mesurer et, surtout, le corriger.

3.3.1.2 *L'émergence politique du sous-dénombrement 1960-1980*

Le sous-dénombrement émerge comme question politique pour le recensement et le Bureau au moment où le développement de nouveaux outils technologiques et informatiques permet de mettre en place de nouveaux instruments et techniques statistiques. Comme on va le voir, le Bureau va être soumis à de fortes pressions politiques tout en devant s'adapter à un environnement technologique particulièrement instable. Les transformations du système politique américain que nous avons brièvement abordées ont contribué à la politisation du sous-dénombrement et du recensement en général. Ce qui était à l'origine perçu par les chercheurs et le Bureau comme un problème important, mais essentiellement technique, va progressivement se transformer en une question politique, c'est-à-dire qu'elle va être saisie par les acteurs politiques nationaux et devenir un enjeu largement partisan. On ne reviendra pas là-dessus en détail, mais il faut également considérer qu'entre 1980 et 2000 au moins, le Bureau sera de plus en plus impliqué dans des poursuites judiciaires touchant au sous-dénombrement. Ces affaires vont se dérouler, suivant les cas, parallèlement ou conjointement aux tensions propres à l'arène politique partisane et elles vont influencer les acteurs du Bureau dans leurs prises de décision (Bryant et Dunn, 1995, p. 160 et suiv.). En substance, les décisions techniques touchant au sous-dénombrement vont progressivement échapper au contrôle du seul Bureau, comme cela avait largement été le cas jusque-là.

Comme on l'a évoqué, plusieurs facteurs ont amplifié la charge politique du sous-dénombrement. La décision de la Cour suprême d'imposer la pleine application du principe du « One Person, One Vote » en 1964, et le *Voting Rights Act* (VRA) de 1965, ont fait de la précision du recensement un enjeu crucial. Comme on l'a vu, on savait déjà depuis les années 1950 que le sous-dénombrement n'était pas seulement un problème technique, mais aussi géographique, social et racial : les populations précaires, urbaines, et les minorités raciales représentent une part disproportionnée de ce sous-dénombrement (Anderson, 1990, p. 226 et suiv. ; Anderson et Fienberg, 2001). L'application équitable de la loi impliquait donc de parvenir à réduire ce problème pour s'assurer que ces populations sont équitablement représentées politiquement. Le développement concomitant des grands programmes fédéraux, du *Revenue Sharing* aux investissements d'infrastructure, ajoute à la question une dimension de distribution de ressources matérielles qui servent toujours d'argument aux programmes

d'incitation à la participation au recensement. Ces derniers forment la colonne vertébrale de la lutte contre le sous-dénombrement jusqu'au moment où des techniques statistiques et des outils technologiques permettent d'abord de mieux évaluer et cartographier le sous-dénombrement. Dans les années 1970, ces développements – reposant en particulier sur les enquêtes post-énumération et d'analyses démographiques – permettent d'envisager des méthodes de correction statistique du chiffre de l'énumération. Ces corrections sont d'un haut niveau de technicité, et il existe des débats parmi les statisticiens sur leur capacité à fournir une solution satisfaisante au problème du sous-dénombrement sans créer d'autres problèmes (de qualité des données, mais aussi politique) (Breiman, 1994 ; Brunell, 2000). Après 1980, les aspects techniques de la question ne seront plus détachables de leurs potentialités politiques et se verront souvent imposer une grille de lecture intensément partisane.

Le recensement de 1970 était le premier organisé après le *Voting Rights Act* et l'*Apportionment Revolution*. Il fut donc l'objet de pressions relativement nouvelles dues aux transformations du contexte politique américain (Alonso et Starr, 1987, p. 156, 171-174). Cependant, ces pressions restèrent modérées dans leur impact institutionnel sur le Bureau et ses activités. Le recensement de 1970 comportait déjà un certain nombre d'innovations significatives, il confirma notamment la mise en place du recensement par voie postal et l'autodénombrement ainsi qu'un certain nombre d'innovations technologiques dans le traitement et la dissémination informatiques des données (Becker, 2012, p. 159-161). Son organisation et sa mise en œuvre ne furent pas immédiatement affectées par les évolutions politiques touchant l'arène politique (Waksberg et Pritzker, 1969, p. 1145-1146). Dans les rapports synthétiques du Bureau, le VRA et les enjeux spécifiques de l'*apportionment* à cette période ne sont ainsi pas évoqués directement. Le plan de communication du Bureau pour le recensement en 1969-1970 ne fait pas non plus référence à ces évolutions de son environnement politique et social : les préoccupations dominantes du public identifiées par les recherches du Bureau sont d'abord un souci pour la vie privée (relayée par un certain nombre de projets de loi et de procès, dont aucun n'aboutit) et pour l'apathie courante des Américains vis-à-vis du recensement lui-même. La stratégie visant à atteindre les minorités pour accroître leur participation était cependant déjà consciemment développée, mais encore très perfectible (U.S. Census Bureau, 1976, p. 1.16, 6.1, 6.3)⁹⁷. Le sous-dénombrement du recensement de 1970 en tant que tel est étudié par le Bureau et nombre de chercheurs. Mais si les chiffres

⁹⁷ Les recherches et les constats issus du recensement de 1970 vont ainsi amener la mise en place en 1978 d'une nouvelle structure au sein du Bureau, le *Census Bureau's Census Publicity Office*, chargé de coordonner les efforts de communication et de *outreach* du Bureau.

sont relativement encourageants par rapport à 1960, ils ne changent pas fondamentalement les données du problème : le caractère différencié du sous-dénombrement se maintient, notamment dans les zones urbaines (Anderson et Fienberg, 2001, p. 42).

De manière frappante, le recensement de 1970 est le seul recensement dans lequel des procédures d'échantillonnage statistique ont été utilisées pour ajouter des individus au total. Deux types d'enquêtes menées après le recensement avaient visé à identifier les adresses réellement vacantes dans un large échantillon pour l'une, tandis que l'autre était une enquête dans 16 États du Sud visant à s'assurer de la qualité de la couverture. Les résultats de ces deux enquêtes ont servi à imputer un certain nombre de personnes dans les résultats finaux du recensement (Citro, 2012b, p. 365-367 ; U.S. Census Bureau, 1976, p. 7.6, 8.26-30). Cette procédure ne fut pas l'objet de polémique particulière et ne semble pas avoir été considérée comme une pratique problématique par le Bureau, le Congrès ou par le public américain au sens large. Dans un contraste particulièrement marqué avec les années suivantes, la possibilité d'utiliser des procédures d'échantillonnage dans le recensement pour en modifier les résultats n'est donc pas encore politisée ni entrée dans l'arène politique. Le Bureau conserve donc à cette date un contrôle certain sur ses instruments⁹⁸.

3.3.1.3 Le recensement, le sous-dénombrement et l'ajustement dans l'arène politique 1980-2000

Un changement se produit entre les recensements de 1970 et de 1980, et les questions posées par le sous-dénombrement sortent de l'arène scientifique et technique. En effet, dès sa période de préparation, le recensement de 1980 marque le début d'une période particulière pour le recensement. La question du sous-dénombrement n'était certainement pas nouvelle à cette date, mais c'est à partir du recensement de 1980 qu'elle se développe dans l'arène politique et en vient à occuper presque tout l'espace politique consacré au recensement, en particulier au Congrès.

⁹⁸ Les facteurs expliquant la faible visibilité politique de ce changement sont difficiles à identifier. Si la documentation du Bureau ne dissimule pas du tout la nature des opérations de contrôle du taux de couverture et les correctifs apportés au dénombrement lui-même sur la base de ces opérations, il ne met pas non plus en avant la nouveauté de ces imputations. Certes, la procédure de contrôle en 1970 était en pratique bien différente de celles qui allaient provoquer des tensions lors des recensements suivants, mais la nature du problème est étonnamment similaire : il s'agissait de modifier le compte final sur la base d'une enquête par sondage. Cette innovation n'est pas souvent évoquée non plus dans la littérature, même celle concentrée sur la crise du recensement entre 1980 et 2000. Elle n'est par exemple pas listée dans les innovations notables du recensement de 1970 dans l'article qui lui est consacré dans l'importante *Encyclopedia of the US Census* (Becker, 2012, p. 159-161).

[V. Barraba, directeur du Bureau] Before the last census, concern about undercount was largely a quiet academic exercise. In fact, one of our two distinguished congressional guests on the program today, Senator Moynihan, organized a conference 13 years ago on very similar topics, and the level of interest was considerably lower than now. The world has changed very much in a single decade. There were, of course, complaints about undercount in 1970 from many communities after the census. But it was really the dramatic social changes from the midsixties to the midseventies that focused national attention on the benefits of a population census. (U.S. Bureau of the Census, 1980, p. 9)

Plus que sur le sous-dénombrement lui-même, dont l'existence est incontestable et reconnue par tous, tant acteurs académiques que politiques, le débat va porter sur les mesures à prendre pour le limiter et va se cristalliser sur un des instruments envisagés par le Bureau : l'ajustement des résultats du recensement, appuyé sur les opérations de suivi des non-réponses (*Non Response Follow Up*, NRFU) et de contrôle de son taux de couverture (PES en particulier). La nouveauté envisagée était de faire de ces chiffres ajustés les résultats officiels du recensement, ceux qui sont transmis à la présidence pour l'application de la formule de l'*apportionment*, avant d'être transmis au Congrès et aux gouvernements des états, afin que ces derniers entament le processus décennal de découpage électoral. Quoique techniquement complexe, ce débat est d'une importance politique évidente, puisqu'il implique la modification d'équilibres politiques du pays en faisant perdre ou gagner des sièges à des états. Elle touche aussi à des questions d'équité de la représentation électorale des minorités dans la carte électorale au sein de chaque état. Dans une moindre mesure, elle affecte aussi la répartition structurelle des fonds fédéraux, car même si le recensement est l'un des principaux instruments utilisés, cette répartition ne s'appuie pas sur une source unique. En raison de cela, la question de l'ajustement a servi de fondation à une série de conflits politiques sans précédent autour du Bureau et du recensement.

La question de l'ajustement peut être abordée de plusieurs manières et à plusieurs étapes du cycle du recensement. La première est l'idée générale de l'application d'un correctif des données obtenues par les opérations de terrain jusqu'à la fin nominale des opérations de suivi, pour compenser le sous-dénombrement une fois celui-ci mesuré. Cette idée émerge dans les années 1960-1970, mais se heurte d'abord à l'inadéquation des outils statistiques à la disposition du Bureau. À partir du moment où les chercheurs au sein du Bureau et une partie importante de la communauté épistémique estiment que la chose est techniquement faisable, le problème s'est déplacé vers l'arène politique.

À partir de la fin des années 1970, la question est en effet sortie du seul champ d'expertise technique du Bureau. Les recherches concrètes sur l'ajustement en tant que tel avaient commencé dans les années 1970, notamment sous la direction de Vincent Barabba, mais n'avaient pas encore une forte visibilité : « It was more likely thought of as an interesting statistical problem » (Barabba, 1989, p.26). Le recensement de 1980 accélère l'émergence politique du problème. La possibilité d'ajustement est mentionnée pendant l'audience de confirmation de Barabba en 1979, mais elle n'est pas l'objet de débats particuliers, et Barabba lui-même reste prudent dans ses réponses (U.S Senate, 1979). Après le recensement de 1980 lui-même, et pour la dernière fois, l'intégralité de la décision sur l'ajustement appartient au Bureau et à son directeur. Après avoir pris conseil auprès de comités d'experts qui jugent la chose faisable techniquement, Barabba décide pourtant de ne pas proposer d'ajustement (Barabba *et al.*, 1983). Il justifie sa décision en raison de la faiblesse du sous-dénombrement dans le recensement de 1980 : l'utilisation de méthodes d'ajustement n'aurait pas selon lui apporté d'amélioration significative au niveau national, tout en risquant d'accroître les imprécisions au niveau local (Barabba, 2010). Cet arbitrage fondamental va constituer un des éléments clés de la polémique, et justifier son saisissement par des acteurs politiques, au sein de l'Administration ou bien du Congrès.

En dépit des explications de Barabba, la décennie 1980-1990 est marquée par une multiplication sans précédent des plaintes et des procès intentés directement au Bureau depuis 1970, mais plus encore en 1980 et 1990 par des gouvernements locaux et des villes, très critiques du travail du Bureau pour réduire le sous-dénombrement, et lui reprochant de ne pas avoir ajusté le recensement (Anderson, 2012a, p. 300-302 ; Sann, 1981 ; U.S. Census Bureau, 1976, p. 1.17-1.18, 1989, p. 10.7-10.9, 1995, p. 12.7-12.18)⁹⁹. Des accusations directes de politisation sont ainsi dirigées contre le Bureau et le Département du commerce tout au long de la période¹⁰⁰.

⁹⁹ On pourra aussi remarquer que la synthèse officielle (*Procedural History*) du recensement de 1970 est la dernière à ne pas compter une section spécifiquement intitulée « Litigations », mais seulement un bref paragraphe rassemblant les plaintes déposées contre le Bureau par des gouvernements locaux et les poursuites intentées par le Bureau lui-même contre des non-répondants récalcitrants. À l'inverse, les rapports pour les recensements suivants comprendront toujours une partie identifiant séparément et en détail les procès intentés au Bureau et leurs résultats à date de publication du rapport, parfois sous la forme de tableaux synthétiques.

¹⁰⁰ De telles accusations ne sont pas nouvelles au sens strict : après la guerre civile, le Bureau était perçu par beaucoup comme un bastion républicain au sein de l'appareil d'État (voir Anderson, 1990, à ce sujet). Plus récemment, l'Administration Nixon semble avoir jugé à l'inverse que le Bureau était largement dominé par des fonctionnaires aux sympathies démocrates (en place depuis le New Deal pour certains), et a tenté d'établir un contrôle plus étroit sur sa communication et ses activités, suscitant par là une certaine inquiétude au sein de la

Senator Kohl. I believe you have said this, I would like to restate it, if I am incorrect you, of course, will correct me. You are telling us this morning that in your opinion the census as it is conducted is not an impersonal kind of an effort, that there are obvious political overtones and that they are played out in the process.

Mayor Dinkins (New York). Well, let me put it this way, I can find no other rationale, and therefore I have to assign the inaction or failure to behave as we think they should to political considerations. (US Senate, 1990)

Les procédures judiciaires les plus significatives ont été lancées par des villes ou des alliances de gouvernements locaux. Parmi ceux-ci, Détroit et New York ont été les principaux acteurs de deux des procès les plus importants de la période. Celui de Détroit (Young vs Klutznick, 1980-1981) ouvre symboliquement la crise de l'ajustement, tandis que celui de New York va s'étaler de 1980 à 1987 et enraciner les principaux enjeux du problème : les effets convergents du sous-dénombrement différencié et de la concentration géographique de populations « difficiles à dénombrer » (*hard to count*) et, avec l'échec successif des deux plaignants à obtenir de la justice la mise en place de l'ajustement, le renvoi de la question de l'ajustement dans l'arène politique proprement dite. On notera cependant que les procès ne vont pas cesser après chaque recensement, devenant une préoccupation importante pour la direction du Bureau et un facteur significatif dans leur processus de prise de décision opérationnel (Bryant et Dunn, 1995).

Le recensement de 1990 est d'abord marqué par la difficulté à trouver un directeur à temps pour le recensement : pendant deux ans, le Bureau est dirigé par intérim avant que Bryant ne soit nommée, à peine un an avant la date prévue pour le recensement. Dans les années précédant le recensement lui-même, l'affrontement sur la question de l'ajustement se précise. Le Bureau propose en effet une méthodologie visant à la correction des données du recensement avant leur publication officielle. Cette dernière repose sur un vaste PES, dont les résultats serviront à projeter et imputer une partie des non-répondants, permettant de réduire le temps et les efforts consacrés aux NRFU. Plus précisément, l'approche adoptée par le Bureau est une enquête et une estimation à double système, ou « capture-recapture », qui repose sur l'analyse de correspondance (*matching*) entre les résultats d'une enquête avec un large échantillon et les résultats du recensement. À partir de cette analyse, on peut produire une estimation du sous-dénombrement et éventuellement un facteur de correction du

communauté épistémique ainsi qu'au sein du Bureau lui-même (Choldin, 1994, p. 33-35 ; Skerry, 2000, p. 19-20).

dénombrement total. Le Bureau se proposait de concentrer son attention sur la fin du processus et les opérations de suivi.

Les objectifs de cette méthodologie sont doubles. Le premier est évidemment de réduire le sous-dénombrement, et de remplir en cela le mandat fondamental du Bureau. Le second objectif est budgétaire. Les opérations de suivi des non-répondants sont coûteuses, et augmentent exponentiellement à mesure que l'on se rapproche d'un dénombrement à 100 % : ces derniers points de pourcentage sont représentés par les foyers les plus récalcitrants ou les plus difficiles à joindre pour des raisons pratiques, géographiques, ou sociales, et dont le recensement demande incomparablement plus de temps et d'effort. Le raccourcissement des opérations de suivi devait donc permettre de maintenir le coût du recensement sous contrôle, dans un contexte de pression budgétaire sur l'ensemble du gouvernement fédéral, notamment sous l'administration Reagan.

Les propositions du Bureau se retrouvent rapidement dans l'arène politique. En effet, le Bureau fut accusé de prôner « l'invention » de foyers et d'individus sur la base de sondages. Ces populations « hard to count » étant, dans une forte proportion, issues de communautés faisant partie de l'électorat démocrate, l'accusation était profondément politique. En 1987, le Département du commerce avait annoncé au préalable que le recensement de 1990 ne serait pas ajusté, provoquant une série de procès (Pack, 1996, p. 38 ; U.S. Census Bureau, 1995, p. 12.7). Une délégation de la décision au Bureau comme en 1980 n'est, semble-t-il, pas envisagée (Anderson et Fienberg, 2001, p. 84)¹⁰¹. Sans remettre en question la position antérieure du secrétaire au Commerce Mosbascher, et sans revenir sur la jurisprudence des principaux procès des années 1980 sur la question, la justice va finalement contraindre le Département à infléchir sa position en 1989. La décision d'ajuster sera prise par le secrétaire, après avoir pris conseil auprès d'un comité paritaire d'experts, et du Bureau. En 1991, face à un conseil divisé, et malgré l'avis positif du Bureau et de Bryant¹⁰², Mosbascher décide de ne

¹⁰¹ Anderson et Fienberg décrivent en détail le processus de prise de décision au sein du Département du commerce qui a abouti à retirer au Bureau toute latitude sur la question (Anderson et Fienberg, 2001, p. 83-89). Si au moment de la décision de 1987, ce cheminement était encore obscur, les multiples audiences au Congrès et surtout les procès qui ont suivi ont provoqué la publication d'un important volume de documents, qui permettent d'observer en détail le fonctionnement de la bureaucratie fédérale à un moment crucial. La direction du Bureau avait semble-t-il eu vent des résistances au sein du très politisé Département du commerce bien avant l'annonce officielle, mais elle provoqua néanmoins une onde de choc au sein du Bureau et parmi les statisticiens travaillant autour de lui. Au-delà de la décision elle-même, l'annonce donnait aussi à voir que l'activité du Bureau était placée sous un contrôle plus étroit des membres les plus politisés du Département du commerce et de l'Administration.

¹⁰² Quoique favorable à l'ajustement des chiffres officiels en 1991, Bryant eut la possibilité de décider pour son utilisation dans les estimations intercensitaires, présentes dans un grand nombre de programmes. Soucieuse

pas ajuster le recensement (Anderson et Fienberg, 2001, p. 127-129). Face aux poursuites lancées contre le Département et le Bureau et aux accusations d'interférence politique, la justice fédérale a avalisé cette décision, en se fondant sur le fait que face à des témoignages contradictoires, mais crédibles, et confronté à un conseil également divisé, le secrétaire n'avait pas agi de manière « capricious nor arbitrary » (Breiman, 1994, p. 459). Le secrétaire avait justifié sa décision sur deux points principaux : l'un, technique, était qu'une meilleure précision à grande échelle se traduisait par une perte de précision dans les petites unités géographiques, et qu'il était difficile de justifier le privilège accordé à l'un ou l'autre niveau. On a évoqué en effet l'importance des données très localisées dans les différents processus qui ont renforcé la visibilité politique du recensement : l'ajustement tel qu'il était conçu à ce stade ne permettait pas une correction fiable en deçà de l'échelle étatique, ce qui ne pouvait pas satisfaire les acteurs locaux les plus fortement engagés, villes et comtés. L'autre argument était fondé sur la crainte de rompre un équilibre et une tradition, en suggérant notamment que cela risquait – dans un avenir indéterminé – d'ouvrir la voie à des manipulations politiques directes du recensement. La décision de Mosbascher est intéressante : confronté à une situation d'incertitude face à un problème technique complexe, sur lequel l'existence d'un parfait consensus scientifique est contestable, le secrétaire disposait en fait d'une latitude d'action plus grande, et a pu ramener la décision dans son arène propre. Les conditions de transparence imposées par la justice n'ont pas empêché que la décision ait été largement interprétée en termes partisans. C'est ainsi qu'elle a été saisie par les acteurs politiques, tandis que de nombreux observateurs constataient l'intervention d'un acteur strictement politique dans ce qui jusqu'ici était considéré comme relevant du Bureau seulement, le choix des outils et des normes méthodologiques.

La crise de l'ajustement va se poursuivre lors de la préparation du recensement de 2000. Elle est aussi nourrie par une réforme du recensement proposée par le Bureau. Les coûts des opérations de relance et de suivi augmentent exponentiellement pour chaque point de pourcentage de non-répondants gagné, rendant extrêmement coûteux les efforts du Bureau pour améliorer la qualité du recensement de cette manière. En 1996, le Bureau annonce planifier la mise en place de techniques de sondage pour limiter les coûts des NRFU, et d'étendre le PES pour améliorer la précision de l'ajustement. Les sondages sont utilisés depuis longtemps par le Bureau, y compris au sein du recensement. Des enquêtes par sondage

d'éviter au Bureau de nombreux procès et de rompre l'unité du recensement et de ses séries, elle a finalement décidé de ne pas ajuster ces chiffres-là non plus. (Bryant et Dunn, 1995)

ont été utilisées pour évaluer l'exhaustivité de la couverture de la population dans chaque recensement depuis 1950. Lors des recensements de 1950, 1960, 1980, 1990, 2000 et 2010, un PES a été mené peu après les opérations d'énumération, et les résultats ont servi à évaluer la précision et le sous-dénombrement dans le recensement. Jamais jusqu'alors cependant, le Bureau n'avait proposé d'utiliser le PES pour corriger les chiffres officiels du recensement directement, ceux transmis à la présidence et au Congrès pour le *reapportionment*. La proposition du Bureau provoque une tempête politique. La question du sondage dans le recensement devient dès lors l'un des principaux points de contention et de fixation des affrontements autour du Bureau (Brown *et al.*, 1999b ; Hannah, 2001). La question occupe une place majeure dans l'audition de confirmation de Prewitt en 1998 (US Senate, 1998).

Des membres du Congrès mettent en question la constitutionnalité de l'usage de sondages dans le recensement, et lancent un processus judiciaire devant mener à la Cour suprême dès 1996. L'affrontement politique au sein même du Congrès sur cette question ne cesse pas avant 2000. Vingt-trois projets de loi incluant une provision sur l'usage ou l'interdiction du sondage sont déposés entre 1989 et 1998¹⁰³. L'affrontement tourne parfois à une guerre de position : démocrates et républicains multiplient les projets contradictoires, et s'accusent mutuellement de politiser le recensement. En 1996, un rapport du *Governmental Oversight and Reform Committee* dénonce le recours aux sondages en qualifiant ses méthodologies de « inherently subjective » (US House of Representatives, 1996). En 1997, le Congrès vote une loi affirmant qu'aucun des fonds mis à disposition pour l'année 1997 ne peut être utilisé par le Département du commerce pour établir des plans irréversibles ou préparer l'utilisation de l'échantillonnage ou de toute autre méthode statistique (y compris tout ajustement statistique) pour effectuer le recensement de 2000 aux fins de la répartition des représentants au Congrès parmi les États (Livingston). Comme on l'a vu, cette loi est bloquée par le veto du président Clinton. En 1999, la Cour suprême juge que l'usage de sondages dans le recensement entre en contradiction avec la lettre du Titre 13, qui depuis 1976 stipule que les techniques de sondage, autorisées par ailleurs, ne peuvent être utilisées dans le recensement. La Cour ne statue cependant pas sur la question de constitutionnalité (la Constitution parle en effet de « actual enumeration »), ce qui a été interprété comme une manière de renvoyer la question au Congrès : il suffirait d'amender le Titre 13 au cours d'un processus législatif classique. La décision de la Cour suprême a pour avantage de simplifier la position des directeurs du

¹⁰³ Deux seulement deviendront des lois.

Bureau sur cette question, même si Prewitt, Kincannon, Murdoch et Groves doivent lors de leur confirmation s'engager à respecter cette décision.

Le contexte du recensement de 2010, dirigé par Groves, est affecté par l'arrêt de la Cour, et la question de l'ajustement se fait moins pressante dans les échanges avec le Congrès, sans disparaître pour autant. La décennie 2000-2010 est marquée par d'autres développements. La modernisation technologique du recensement est souvent passée inaperçue alors que les controverses sur l'ajustement se multipliaient. L'enquête évolue pourtant rapidement, s'appuyant de plus en plus sur des infrastructures informatiques, dont le système cartographique TIGER, développé dans les années 1980 et utilisé pour la première fois en 1990 est un exemple. Le Bureau innove aussi sur le plan méthodologique, avec la planification de l'un des principaux changements de l'histoire du recensement : la fin des questionnaires longs, distribués à une fraction de la population, et lance en 2005 l'*American Community Survey* (ACS), enquête continue auprès de 3,5 millions de foyers chaque année. Cependant, cette modernisation est indissociable de la hausse considérable des coûts du recensement (alors même que le questionnaire est plus court). Une partie d'entre eux est liée à la diminution régulière du taux de participation et aux moyens engagés en communication et sensibilisation, mais aussi dans des investissements de matériels coûteux. En 2001, le Bureau annonce que le recensement de 2010 sera effectué à l'aide d'une tablette informatique individuelle, directement connectée aux bases de données du Bureau, ce qui devrait permettre une meilleure couverture, une passation plus rapide et en fin de compte, une diminution des coûts. Il apparaît que pour des raisons diverses, identifiées par le GAO dans ses rapports successifs sur le recensement de 2010, cette technologie n'allait pas être au point ni remplir toutes les missions attendues d'elle (U. S. Government Accountability Office, 2007, 2008a). Les coûts associés vont plus que doubler, et imposent d'adapter considérablement la planification du recensement. Cela ne provoque cependant pas de controverse politique particulière : dans les débats portant sur les lois d'appropriation, les élus des deux partis sont particulièrement sévères. Les enjeux sont cependant moins politiques que des problèmes de management et de sous-traitance propres au Bureau.

3.3.2 Le sous-dénombrement comme triple question politique : *Politics, policies* et *polity*

Si le sous-dénombrement a d'abord été conçu comme un problème d'ordre méthodologique qui ne remettait pas fondamentalement en cause la qualité du recensement ni sa pertinence, trois facteurs convergents vont amener cette question dans l'arène politique à travers

d'importantes réformes législatives passées par le Congrès et la Cour suprême dans les années 1960. Le premier facteur relève directement des politiques publiques fédérales et de la distribution des ressources fédérales aux gouvernements locaux. Le second est associé à ce qui a été appelé *l'Apportionment Revolution*, à savoir la remise en question du compromis établi en 1929 dans la foulée de la crise du recensement de 1920 (Cox et Katz, 2002). Enfin, les retombées du mouvement des droits civiques, en particulier le *Voting Rights Act* en 1965, vont contribuer à faire du dénombrement un enjeu majeur dans le développement des politiques identitaires (« identity politics ») aux États-Unis. Ces trois phénomènes convergent pour faire de la question du sous-dénombrement dans le recensement décennal un enjeu politique majeur.

3.3.2.1 Policy : recensement et redistribution

Les pratiques de transfert et d'allocation de ressources du gouvernement fédéral vers les états et gouvernements locaux existent virtuellement depuis la fondation du pays et font partie de l'architecture du gouvernement aux États-Unis. Elles ont connu plusieurs périodes d'accélération : parmi les plus importantes, on trouve la période de la guerre civile, le New Deal pendant les années 1930 et 1940 et la présidence de Johnson et son projet de « Great Society » dans les années 1960. À cela s'est ajoutée la formulation dans les années 1970 par Nixon d'un « Nouveau Fédéralisme ». Soucieux de l'expansion sans précédent de l'influence des programmes fédéraux et des pouvoirs de contrôle qui leur étaient associés, l'administration Nixon va piloter un plan de consolidation de dizaines de ces programmes en un nombre beaucoup plus limité de systèmes de « partage de revenus » (*revenue sharing*) non contraignants (c'est-à-dire largement dépourvu de conditions préalables) entre État fédéral et états (Dilger, 2015, p. 28), sans faire disparaître les dispositifs antérieurs. Par ailleurs, le passage d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme coercitif à partir des années 1970 implique une redéfinition substantielle de l'équilibre entre les institutions fédérales, et le Congrès en particulier, et les gouvernements locaux, auxquels participe indirectement le recensement (Kincaid, 1990). Dans la mesure où le recensement est une institution dépendant du gouvernement central, les débats sur la nature du fédéralisme américain sortent du cadre de notre sujet, sauf dans la mesure où les évolutions de ce système ont affecté les missions et les pratiques du recensement.

Ces redistributions de ressources organisées par l'État fédéral, souvent rassemblées sous l'appellation de « formula based grants », signifiant par cela que leur valeur est déterminée par l'application de formules de calcul plus ou moins complexes.

Formula allocation programs are characterized by the allocation of money to states or their subdivisions in accordance with a distribution formula prescribed by law or administrative regulation, for activities of a continuing nature not confined to a specific project. For some programs, the distribution formula used is a closed mathematical expression; for others, iterative processes are used to arrive at the final allocations (National Research Council, 2003, p. 6-7).

Quoique développée en partie dans un souci de transparence et d'objectivité procédurale, cette pratique demeure cependant indissociable du processus politique dans la mesure ou l'ajustement et le choix entre différentes formules dépend du Congrès, parfois au risque d'exercer une forte pression sur la cohérence des statistiques utilisées et sur le travail des statisticiens eux-mêmes (Melnick, 2002, p. 356-357 ; National Research Council, 2003, p. 7-8 ; Porter, 1994). Parmi ces critères, la population et son évolution représentent souvent une part importante de la formule. À ce titre, le recensement est utilisé depuis longtemps comme instrument de support pour la distribution des ressources fédérales, accompagné d'une variété d'autres registres et enquêtes. En 1990 par exemple, alors que la polémique sur l'ajustement du recensement bat son plein, il est utilisé dans les formules de distribution d'environ la moitié des 125 Md\$ transférés par le fédéral (Murray, 1992, p. 319). Sur ce point, le recensement n'a rien perdu de son importance, puisque les recherches du *Government Accountability Office* soulignent qu'en 2000, 85 % des versements fédéraux aux gouvernements locaux, sous une forme ou une autre, s'appuyaient sur des données de population et de revenu, dont le recensement est la source principale, et la tendance se maintient pour les recensements suivants (U.S. Government Accountability Office, 2007). Le rôle du Bureau dans ces programmes, et le pouvoir significatif que lui accorde le droit américain sur la détermination des données pertinentes sur ces questions, en ont fait une cible pour les gouvernements locaux qui s'estiment floués (Seidman, 1979, p. 230, 240-242).

De fait, les plaintes et surtout les poursuites judiciaires intentées contre le Bureau vont se multiplier rapidement à partir des années 1970, et sont pour une bonne part explicitement liées à la question de la distribution de ces ressources fédérales, notamment en lien avec le caractère différencié du sous-dénombrement. Le recensement de 1970 fait remonter près de 2000 plaintes auprès du Bureau, mais cette année-là, il n'y eut que quelques poursuites devant les tribunaux, que le gouvernement et le Bureau ont gagnées (Choldin, 1994, p. 30). À

partir du recensement de 1980 cependant, il devient clair qu'un nouveau front avait été ouvert pour le Bureau et qu'il pouvait être amené à défendre ses décisions techniques devant les cours (Harvard Law Review, 1981, p. 856-857). En 1989, dans son rapport final sur le recensement de 1980, le Bureau identifiait 52 procès intentés contre lui, dont 48 sur la question du sous-dénombrement et de son ajustement (U.S. Census Bureau, 1989, p. 49-59). Deux des plus importants plaignants étaient les villes de Détroit et de New York (Choldin, 1994, p. 84-118). Aucun recensement postérieur ne fit l'objet d'autant de poursuites (22 pour le recensement de 1990, une quinzaine pour celui de 2000), mais la baisse en nombre de procédures est partiellement compensée par le fait que les plaintes sont désormais souvent déposées par des coalitions plus ou moins hétérogènes de plaignants.

3.3.2.2 *Politics : recensement et transformations de l'arène politique américaine (1960-1970)*

Parallèlement à cette évolution des rapports entre gouvernements locaux et fédéraux, l'organisation de la démocratie américaine va connaître dans les années 1960 ce qui a été appelé *l'Apportionment Revolution* : la remise en cause du statu quo établi en 1929 à la suite de la crise des années 1920. Cette révolution touche particulièrement à la détermination des districts électoraux et au *gerrymandering*, et trouve sa source institutionnelle dans la Cour suprême. En 1962, renversant plusieurs décennies de jurisprudence, la Cour suprême détermine dans son arrêt *Baker v. Carr* que des litiges touchant *l'apportionment* et le redécoupage électoral pouvaient légitimement être portés devant des cours fédérales (Baker, 1966, p. 4-5 ; Cox et Katz, 2002, p. 4). Dans une décision ultérieure de 1964, le président de la Cour suprême Earl Warren rappelle dans son texte que l'enjeu de la qualité de la représentation politique est fondamental : « Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not by farm or cities or economic interest » (Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, 1964). Rapidement combiné aux progrès du mouvement des droits civiques et du *Voting Right Act* (1965), le caractère « révolutionnaire » de cette décision et de ses implications a été reconnu dès cette époque (Baker, 1966 ; Eisenberg, 1969 citant Dixon, 1968). *Baker v. Carr* ne fut en effet que la première d'une longue série de décisions, dont le résultat a été de restructurer une large part du système représentatif américain, en tentant d'appliquer, non sans difficulté le principe du « One Person, One Vote » et de limiter les abus du *gerrymandering* (Elliott, 1970 ; Michigan Law Review, 1972). Ses effets furent rapides : dans l'année qui a suivi l'arrêt, les législatures de 19 États avaient été reconnues en infraction avec le XIV^e amendement par des cours inférieures. Par ailleurs, si les états du Sud étaient

particulièrement touchés, le mouvement provoqué par *Baker vs Carr* affectait tout le pays, et les deux partis pouvaient légitimement se féliciter de ses résultats : les démocrates voyaient le poids des villes s'accroître, tandis que les républicains bénéficiaient de la meilleure reconnaissance de la croissance des banlieues (Baker, 1966, p. 9-13). L'évolution de la géographie électorale, et des partis eux-mêmes briseront ce consensus relatif, au cours des décennies suivantes.

Ces enjeux touchent selon nous à deux aspects politiques du recensement simultanément. L'organisation concrète et les règles du jeu politique américain ont en effet été sensiblement modifiées par *l'Apportionment Revolution* et le mouvement des droits civiques. Par ailleurs, le « malapportionment », terme forgé à cette période, avait été identifié comme un problème majeur et urgent pour la démocratie américaine dans son ensemble, responsable tant de l'apathie politique croissante des citoyens américains que de la ségrégation et de l'exclusion de pans entiers du corps électoral du jeu politique (Elliott, 1970, p. 475-478). Participant de la même logique, les rééquilibrages et programmes de distribution de ressources par le gouvernement fédéral vers les gouvernements locaux touchent directement à la pratique des politiques publiques américaines. Dans ces cas, le recensement fait partie des instruments indispensables à la mise en pratique de ces politiques. Plus précisément, c'est à la capacité du Bureau de fournir des données sur de petites zones géographiques qui devient essentielle pour répondre à ces nouvelles demandes politiques.

3.3.2.3 *Polity : Enjeux de représentations modernes*

Au-delà de l'arène politique et de son rôle majeur dans la redistribution de ressources pilotée par le gouvernement fédéral, le recensement a vu la troisième dimension de son rôle politique s'accroître sensiblement, et cela explique en partie l'intensité parfois acerbe des débats qui le concernent dans l'arène politique et dans la société civile. Le recensement n'a jamais cessé de participer à la redéfinition continue de la nation américaine, mais à l'image de ses autres aspects politiques, cette dimension du recensement va connaître une forme d'intensification à partir des années 1960-1970. Ce phénomène va aussi être plus largement publicisé qu'auparavant. Non sans évoquer certains aspects du débat dans les années 1920, le recensement va être mobilisé consciemment par certains groupes pour accroître leur visibilité et obtenir une meilleure répartition des ressources matérielles, mais aussi symboliques. Ce faisant, l'image de la population américaine renvoyée par le recensement devient un enjeu concret. L'importance du recensement dans la construction des identités aux États-Unis est un

phénomène identifié depuis longtemps. Au-delà de la culture populaire, cette question est représentative de certains des enjeux de la société américaine, car tous ne considèrent pas cette influence des catégories statistiques du même œil. Certains, par exemple, vont la dénoncer, en voulant en montrer le caractère artificiel et idéologique, et défendre une « color blindness » opposée aux *identity politics* (McMaken, 2016). Des recherches récentes mettent en relief la co-construction de ces labels identitaires (Mora, 2014 ; Nobles, 2000 ; Schor, 2009 ; Thompson, 2012a, 2016). Là où ils tendaient à être imposés aux gens par les acteurs de l'État et par les agents du Bureau eux-mêmes, ils sont aujourd'hui le produit de négociations et de compromis entre une variété d'acteurs étatiques et communautaires. Depuis les années 1970, et même si elle est contrainte par les items proposés dans le questionnaire, la décision appartient en fin de compte aux enquêtés eux-mêmes. Ce processus n'est en effet pas dissociable de modifications fondamentales de l'architecture du recensement et de son processus de passation : dès lors que les questionnaires sont auto-administrés, il apparaît que les modes de sélection des catégories proposées ont pu substantiellement changer. C'est notamment le cas des populations autochtones (Harris, 1994 ; Nagel, 1995 ; Toro, 1995). Comme le souligne Nagel, la croissance exceptionnellement rapide de la population autochtone, à en croire les chiffres du recensement, n'est pas seulement un phénomène démographique brut. Elle est le produit d'une variété de facteurs, et les changements de méthodologie du recensement sur les questions de race et d'ethnies ne sont que l'une des facettes de phénomènes structurels, notamment les évolutions de la politique fédérale et de l'activisme politique des autochtones, amenant par exemple des individus aux origines multiples à s'identifier comme autochtones dans le recensement (Nagel, 1995, p. 947).

Le développement des *identity politics* est contemporain de l'entrée progressive du recensement dans l'arène politique à partir de *l'Apportionment Revolution*, et du *Voting Rights Act* dans les années 1960¹⁰⁴. Si l'expression elle-même émerge dans les années 1970, la définition de ce que recouvre précisément le terme lui-même a une origine controversée (Wiarda, 2016, p. 150). Dans son acception la plus générale, les *identity politics* poursuivent la libération politique, au sens d'un accès équitable aux ressources et à la représentation

¹⁰⁴ Il s'agit d'un label, à la signification ambiguë dans le registre politique francophone. La traduction directe par « politiques identitaires » ne permet pas de retrouver le sens très fort et très spécifique de l'expression en anglais, surtout si l'on considère son histoire militante et son usage très politisé, en particulier ces dernières années par les conservateurs américains (Heyes, 2018 ; Wiarda, 2016, p. 150). On trouve un exemple exacerbé et presque caricatural dans la longue section qui lui est consacrée dans le *1776 Report*, publié par la Maison-Blanche le 2 janvier 2021 : dans ce texte grotesque et dont les prétentions historiques ont été rejetées par l'ensemble du monde académique, les *identity politics* sont identifiées comme l'un des grands « challenges to America's Principle » et interprétées de manière particulièrement négative, voire conspirationniste.

politique par des groupes marginalisés. On observera que la manière dont cette expression a été mobilisée dans le cadre des controverses autour du recensement ne reflète que très incomplètement l'ensemble des groupes et des sujets qu'elle recouvre dans les faits. La plus grande partie des *census identity politics* touchent aux catégories ethniques et raciales dans le recensement, tandis que la notion veut aussi mettre en avant les droits politiques de groupes marginalisés en raison de leur orientation sexuelle. Si le sujet a été parfois abordé, notamment à travers la manière dont le questionnaire du recensement articulait les possibilités de relations entre membres du foyer, ces questions n'ont jamais atteint un niveau de politisation comparable aux demandes de reconnaissance politique de groupes ethniques et raciaux. Au-delà de la formulation des questions et des items proposés aux répondants, ce type de questions politiques a également été mobilisé plus ou moins explicitement dans les dimensions beaucoup plus techniques des procédures de contrôle du taux de couverture et de l'ajustement, sur lesquelles on ne reviendra pas ici.

Un souci d'ouverture aux demandes de la société civile se retrouve dans le processus d'organisation des recensements décennaux dès avant le milieu du XIX^e siècle. Faute de structure permanente avant le début du XX^e siècle, ces demandes ne sont pas systématiquement relayées de manière formelle. Si la pratique de consultations plus ou moins formelles entre les différents départements et divisions de l'administration fédérale ainsi que les gouvernements locaux a presque toujours existé, il faudra attendre les années 1940 pour que le Bureau se dote de structures de conseil permanentes en propre, distinctes du Congrès. Ces pratiques ne sont pas fondamentalement nouvelles. En effet, dès avant son institutionnalisation au sein d'une agence permanente, le recensement était ouvert à une diversité d'influences provenant de la société civile, en particulier venant des acteurs économiques. Avec le mouvement des droits civiques et l'*Apportionment Revolution*, le contexte social et politique du recensement change. La préoccupation croissante pour le sous-dénombrement pousse le Bureau à concentrer ses efforts sur l'identification des populations « difficiles à compter » (« hard to count ») sur les meilleures manières d'entrer en contact avec elles et de développer une relation de confiance. Au-delà de multiples stratégies de communication dans les mois précédant le recensement, le Bureau va mettre en place et formaliser des cycles de consultation pendant la phase préparatoire. Un certain nombre de conseils consultatifs composés de scientifiques et de *community leaders* chargés de représenter les intérêts de leur communauté vont ainsi émerger comme des interlocuteurs quasi institutionnels pour le Bureau (Citro, 2012a). La période des années 1960 à 1980 voit

donc s'accélérer ces développements et émerger de nouveaux acteurs intéressés dans le recensement, et particulièrement après 1980, la présence de ces acteurs va poursuivre son institutionnalisation. Pendant la préparation du recensement de 1980, le Bureau établit ainsi des structures et des programmes visant spécifiquement à développer ses relations et sa pertinence auprès de groupes minoritaires (U.S. Census Bureau, 1989, p. 2.6-2.9).

La mise en place de ce système consultatif propre au Bureau n'allait pas nécessairement de soi dans la mesure où la logique même d'un régime représentatif, formé par les assemblées élues à plusieurs échelons de gouvernement et par le Congrès au niveau national, attribue à ces élus la charge de représenter les intérêts et les préoccupations de leurs électeurs auprès des organisations de l'administration fédérale telles que le Bureau. De fait, ce rôle n'a jamais vraiment cessé : les représentants et sénateurs du Congrès font couramment référence à leur circonscription pour illustrer leurs arguments et leurs questions aux représentants du Bureau. Il arrive aussi que les commissions entendent directement des élus représentant des gouvernements locaux, comme le maire de New York David Dinkins (1990-1993) que l'on a cité plus haut. Ces échanges sont largement complétés par ces conseils et comités participant à la préparation du recensement. Leur rôle est autant d'informer sur les stratégies de communication du Bureau que de débattre de la formulation de certaines questions. Ils peuvent aussi relayer des demandes spécifiques sur le contenu du questionnaire, mais après 2000, cette activité porte davantage sur l'ACS en raison de l'abandon du questionnaire long.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus large de redéfinition de l'usage de la notion de race aux États-Unis et au-delà : la notion de race est progressivement dépouillée de son caractère biologique pour devenir une catégorie sociale, identitaire et par là beaucoup plus nettement rattachée au champ politique (Hirschman *et al.*, 2000, p. 381 ; Toro, 1995, p. 1243 et suiv.). Cette évolution va progressivement entrer dans les pratiques de gouvernements, sans leur faire perdre pour autant leur caractère disciplinaire (Thompson, 2016 ; Toro, 1995, p. 1238-1242). À l'échelle du Bureau lui-même, cette évolution modifie son rapport avec le public au-delà du seul souci du sous-dénombrement. À partir des années 1970, le Bureau cherche ainsi activement à développer son accessibilité aux minorités et les échanges avec les sections les moins favorisées de la population, à travers des associations, des partenaires et personnages influents et des médias (Citro, 2012a, p. 33 ; Hillygus *et al.*, 2006). En 1977, l'OMB publie la Directive 15, dont le but est de standardiser les catégories utilisées dans les enquêtes, les formulaires et plus généralement les documents produits par le gouvernement fédéral, dans le but notamment de faciliter le recueil de données à ce sujet et de garantir leur

cohérence et leur continuité dans le temps à travers l'administration (Office of Management and Budget, 1977 ; Payson, 1996, p. 1255-56). En 1977, les recommandations de l'OMB font notamment la distinction entre catégories raciales (*white, black, Asian or Pacific Islander, American Indian or Alaska Native*) et ethniques (*Hispanic*), mais représentent un minimum de catégories, et n'empêchent pas le Bureau (ou d'autres agences) de proposer une plus grande variété de catégories. La directive va être actualisée en 1997, avec comme repère explicite le recensement de 2000, modifiant la catégorie « Hispanic » en « Hispanic or Latino ». À la différence du processus de mise en place de la Directive en 1977, la révision de la Directive fut sensiblement plus ouverte de 1993 à 1997 (Federal Register, 1997, p. 58783 ; Humes *et al.*, 2011 ; Payson, 1996, p. 1235). L'OMB, ainsi que le Bureau de manière autonome, font activement participer certaines communautés à la construction de catégories les concernant. Le caractère interactif de ces procédures de modification de son contenu contribue à la co-construction du recensement et d'une image de la nation américaine dans le cadre d'un processus de nature politique plus ouvert qu'auparavant. La Directive 15 a été appliquée pour la première fois dans le recensement de 1980. La différence de formulation de la question ainsi que les items proposés sont ainsi sensiblement différents du recensement de 1970 (Gauthier, 2002, p. 77-90).

L'un des exemples les mieux documentés académiquement, et l'un des plus importants est l'ajout de la question distincte sur l'appartenance à la catégorie « Hispanics » puis « Hispanic or Latino » à partir de 2000, produit d'un long processus de consultation entre acteurs institutionnels et communautaires, pour faire émerger une notion capable de rassembler en une seule catégorie des populations historiquement distinctes. Mora affirme que dans les années 1960, l'invisibilité des Latinos en tant que population, combinée au régionalisme de la communauté latino, a non seulement contraint une approche plus modérée de l'organisation, mais s'est également appuyée sur une catégorisation et un encadrement de la notion de « Latino » qui a mis en évidence l'ambiguïté, plutôt que de chercher à la résoudre. Les trois groupes dominants de l'époque (les Américains d'origine mexicaine, les Portoricains et les Américains d'origine cubaine) étaient marqués par des programmes politiques spécifiques, un accès inégal à la citoyenneté entre ces groupes et une répartition géographique à la fois dispersée sur le territoire national et localement concentrée. Cela signifiait que tout programme politique et toute mobilisation commune était difficile à mettre en place et temporaire. Par conséquent, le consensus n'était sans doute pas acquis d'avance et l'institutionnalisation d'une « panethnicité » hispanique a été rendue possible en grande partie

par des négociations au niveau organisationnel et institutionnel (Jones, 2016 sur ; Mora, 2014). La mise en place de la classification a donc pris la forme d'un processus interactif à plusieurs niveaux et où le rôle hégémonique de l'État n'a pas empêché l'apport de multiples acteurs non institutionnels. Ces apports ont même été sollicités par le Bureau et l'OMB, et ils n'ont pas nécessairement été faciles à obtenir (Choldin, 1986, p. 415).

La mise en place de cette catégorie dans le recensement a été accompagnée par de nombreuses critiques, notamment pour dénoncer une forme d'opportunisme politique fragilisant l'autorité scientifique du Bureau et à travers lui des pratiques de gouvernement moderne (McMaken, 2016 ; Petersen, 1987, 1999)¹⁰⁵. Il fait cependant peu de doute qu'elle jouit d'une pertinence incontestable dans le contexte politique américain, ne serait-ce que dans l'affrontement électoral entre les deux principaux partis. Les débats et le cheminement administratif et intellectuel de cette catégorie sont significatifs, notamment parce qu'elle touche l'un des principaux groupes minoritaires aux États-Unis, et que cette population souffre de multiples inégalités et discriminations. On gardera cependant en mémoire qu'elle n'est pas la seule « nouvelle » catégorie envisagée ou proposée au Bureau, et que des organismes représentant d'autres populations minoritaires ont sollicité ce dernier à ce sujet. La révision de la Directive 15 a aussi proposé une innovation, dont la mise en place est entourée d'un débat profond sur l'identité, sinon de la nation américaine elle-même, au moins de différentes parties qui la composent. À partir du recensement de 2000, ceux-ci peuvent en effet cocher plus d'une case dans la question sur la race. Cette innovation, que Kenneth Prewitt, directeur du recensement en 2000, a jugée infiniment plus importante que le débat sur l'ajustement, représente une transformation profonde de l'usage administratif et politique de la notion de race aux États-Unis (Perlmann *et al.*, 2005 ; Prewitt, 2005, p. 354-362). Elle a aussi été l'occasion de sérieuses oppositions au sein même des communautés minoritaires américaines. Si elle répond à des besoins identitaires pour un nombre croissant d'individus issus de couples mixtes¹⁰⁶, le succès du « petit » mouvement multiracialiste a en effet de

¹⁰⁵ Cette publication du *think tank* Mises Institute rassemble en peu de mots les principaux griefs libertariens contre la mise en place de cette nouvelle catégorie (et potentiellement d'autres) par le Bureau (McMaken, 2016). La critique du pouvoir démesuré d'un *big government* à travers la création presque *ex nihilo* de nouvelles catégories de population (et de droits attenants) rejoint sur bien des points les critiques de l'État d'inspiration foucauldienne.

¹⁰⁶ Voir par exemple l'article développé et personnel de Payson, dans lequel il décrit l'omniprésence de la question de la race et de l'origine pour les individus issus de minorités aux États-Unis et l'ambiguïté d'une ascendance mixte : « "What are you?" As the child of a Japanese mother and a White father, I have often been asked this question.' While I am also male, heterosexual, law student, spouse, sibling, and child, this query is usually directed at my racial identity. As a mixed-race person, I am part of an ill-defined, amorphous group of persons who are increasingly becoming the subject of private and public scrutiny. [...] While I am able to

profondes répercussions (Morning, 2005, p. 6 et suiv. ; Williams, 2017). Elle pourrait réduire l'efficacité des efforts de reconnaissance et de revendication des organismes représentant des minorités en réduisant leur poids statistique potentiel, et pourrait considérablement compliquer les politiques de redistribution et de discrimination positive mises en place depuis les années 1960 (Korgen, 2016). On pourra ajouter que cette réforme américaine fait partie d'un mouvement plus large, notamment parmi les pays anglo-saxons sur la définition de la notion de race et d'origine ethnique dans le recensement. On observe ainsi des processus similaires, malgré des différences significatives par ailleurs dans le design des questionnaires, au Royaume-Uni, et au Canada (Aspinall, 2018 ; Thompson, 2012a ; Törngren *et al.*, 2021).

Cette accessibilité accrue du recensement aux demandes de la population, ou du moins de certains groupes représentant des parties de celle-ci, si elle est incontestablement une condition d'une pertinence renouvelée du recensement et plus largement des statistiques publiques, n'est pas sans poser la question des rapports entre statistiques et politiques sous un jour nouveau. Il convient en effet de considérer que ces rapports de pouvoir entre ces deux pôles interdépendants ne se limitent pas, comme on l'a vu, à la simple question des interférences partisans dans la production ou la présentation des données. Aux enjeux politiques plus profonds que sont les termes de la définition et les frontières des communautés politiques et citoyennes s'ajoute désormais une autre dimension : celle qui, pour reprendre les termes de Skerry, fait passer la démocratie d'un système de participation à celui de représentation, par le seul fait d'être dénombré (Persily, 2001 ; Skerry, 1992, 2000). À cela s'ajoutent les enjeux posés par l'accès différencié aux ressources de l'État par ses politiques de redistribution ciblées. Il y voit le risque d'une transformation en profondeur de la démocratie, moins dans la pratique du vote que dans celles touchant aux nombreuses autres missions de l'État, à tous les niveaux. L'accès aux ressources, négocié par des groupes d'intérêt professionnalisés, dont la légitimité reposerait sur les chiffres du recensement, mais tendant à être détachés des populations qu'ils prétendent représenter, prendrait alors le pas sur les dimensions classiques de la citoyenneté active, centrée sur les élections. La thèse de Skerry se veut polémique. Elle est fondée sur la situation américaine, mais la question dépasse le seul cadre des États-Unis : d'autres chercheurs, notamment Arel qui s'appuie lui-même sur Benedict Anderson, pointent l'importance pour des groupes minoritaires de toute nature d'obtenir d'être distingués par une catégorie ou une question spécifique dans les recensements

explain that I am of both descent to curious people on the street, I am not able to do so with respect to federal agencies » (Payson, 1996).

nationaux. Il convient donc de ne pas perdre de vue le poids politique de modifications même relativement discrètes (l'ajout ou la suppression d'un item dans une question) dans les relations qu'entretiennent des groupes citoyens avec l'État et un gouvernement démocratique (Kertzer et Arel, 2002). L'analyse de Skerry rejoint en partie celle des critiques du multiculturalisme communautariste, qui y voient un risque de désagrégation des normes de la démocratie libérale. La critique est souvent dirigée vers le parti démocrate, dont les coalitions électorales sont souvent plus diversifiées que celles des républicains, mais les élections récentes (2016, 2018 et 2020) ont aussi montré les risques d'exagérer le caractère monolithique des préférences électorales de certains groupes de population.

3.4 Innovation et transformation en temps de conflits

Ce n'est pas le moindre paradoxe du recensement américain que la période de sa plus intense politisation ait aussi été celle de certaines de ses transformations les plus profondes, tant dans la méthodologie du recensement lui-même que dans l'infrastructure technique et sa main d'œuvre qui le rend possible. Le contexte conflictuel autour du recensement depuis la fin des années 1970 s'est certes apaisé après le recensement de 2000, laissant au Bureau une plus grande marge de manœuvre pour proposer la mise en place d'une nouvelle enquête importante.

3.4.1 Le recensement et le Bureau face aux enjeux de la modernisation

3.4.1.1 *Les recensements de 1960 et 1970 : recensement postal et autodénombrement*

La plupart des grandes transformations méthodologiques passent par le Congrès sous une forme ou une autre, notamment à travers les commissions d'appropriation. Les discussions les plus approfondies se tiennent dans les commissions plus spécialisées que nous avons évoquées plus haut, en particulier le *Committee on Government Reform*. C'est au sein de ces commissions que les dimensions techniques des opérations du recensement et du Bureau sont confrontées aux contraintes de l'arène politique. La maîtrise du Bureau sur les aspects les plus techniques n'est que rarement remise en cause. La question de l'ajustement est précisément l'une des grandes exceptions à cette règle. La mise en place du recensement postal à partir de 1960 et 1970, la création du système cartographique TIGER, et la conception de l'*American Community Survey*, qui représentent chacune une innovation majeure dans leur domaine, n'ont pas été l'objet d'une polarisation comparable au problème de l'ajustement. De

fait, ces évolutions ont pu se faire sans rencontrer de grandes difficultés, malgré les alternances politiques au Congrès et à la présidence.

Si l'on considère la coopération étroite entre le Bureau et l'*US Postal Service* (USPS), on pourra observer un ensemble d'échanges largement dépolitisés. Il n'est pas anodin que ces deux agences remplissent certaines des rares fonctions de l'exécutif américain inscrites dans la Constitution de 1787. Elles sont parmi les plus anciennes du gouvernement américain et leur apolitisme est largement reconnu, même s'il n'est pas formellement inscrit dans leur encadrement juridique. Les activités du recensement, plus que le Bureau lui-même, ont été soumises à une forte pression politique dans les dernières décennies du XX^e siècle, tandis que l'USPS a subi une pression budgétaire significative à partir des années 2000, mais dès les années 1980, des membres républicains du Congrès demandent sa privatisation et le soumettent à une pression politique spécifique, autour d'une logique de la réduction du rôle de l'État (Graves, 2020 ; Miller, 1988 ; United States President's Commission on Privatization, 1988, p. 101-129). Ces pressions politiques croisées n'ont cependant pas eu d'effet significatif sur la coopération entre les deux agences ni sur certaines des innovations majeures que le recensement a connues sur la même période.

Le Bureau du recensement s'appuie depuis longtemps sur l'USPS pour mener à bien son enquête décennale, mais ce rôle a été considérablement amplifié depuis les années 1960 (GAO, 2011 ; Postal Times, 2020). Lors du recensement de 1960, les formulaires avaient été expédiés par voie postale à environ 60 % de la population et ceux-ci étaient ensuite récupérés par des agents du Bureau à travers tout le pays. À cette occasion, ils pouvaient contrôler les réponses et aider les répondants à compléter le questionnaire. En 1970, la proportion de la population recevant le formulaire par la poste reste la même, mais cette fois, les répondants sont invités à remplir et renvoyer eux-mêmes les questionnaires aux centres de traitement. Cette innovation, fondée sur la coopération étroite entre deux agences fédérales, déborde de beaucoup la seule question de la coordination bureaucratique. Certes, il s'agissait de s'assurer en premier lieu que la poste fédérale serait en mesure d'absorber le volume considérable de courrier ainsi généré sur une courte période, tout en contrôlant les coûts de l'opération. La coopération entre le Bureau et le Postal Service allait au-delà de la seule gestion des flux, cependant.

L'une des dimensions majeures de la coopération entre l'USPS et le Bureau concernait la mise en place d'un fichier d'adresses complet et cohérent. Avec la mise en place progressive

d'un recensement par voie postale à partir de 1960, il était indispensable de s'assurer que la liste des adresses était à jour et complète. Pour cela, le Bureau s'est appuyé sur un ensemble de sources administratives et tout particulièrement sur les registres de l'USPS (U.S. Census Bureau, 1976). Les postiers eux-mêmes ont profité de leur familiarité avec leurs trajets réguliers pour vérifier le fichier d'adresses (Becker, 2012, p. 159-161 ; Gauthier, 2002, p. 138). Depuis, il est devenu commun pour le Bureau de s'appuyer sur l'expérience spécifique des postiers sur le terrain, malgré l'orientation de plus en plus dématérialisée et informatique du recensement au cours des vingt dernières années (GAO, 2011, p. 10).

L'autre dimension majeure de ce changement concerne le mode d'administration du recensement lui-même. Pour la première fois, la passation du questionnaire va se faire sans l'intermédiaire d'un agent du Bureau. L'autodénombrement avait été testé sous différentes formes par le Bureau dès la fin des années 1940, dans le recensement agricole de 1948. Les enjeux de l'auto-administration sont considérables, car au-delà des économies réalisées en main-d'œuvre, elle transforme le rapport entre le recensement et le public auquel il est administré. Les raisons qui ont amené à s'appuyer de plus en plus sur un recensement postal sont multiples. L'une d'elles est de limiter la part des erreurs attribuées aux pratiques des énumérateurs eux-mêmes. L'impact significatif des énumérateurs sur la qualité du recensement avait été identifié et était mesuré depuis les années 1950, notamment grâce aux *Enumerator Variance Studies*, elles-mêmes permises par l'introduction de modèles et de méthodes issus de la théorie des sondages (Waksberg et Pritzker, 1969, p. 1142, 1145). Les pratiques d'autodénombrement accompagnent aussi une évolution des considérations sur l'identité aux États-Unis, en transférant à l'enquêté et à elle ou à lui seul la responsabilité de choisir la catégorie raciale à laquelle elle ou il appartient.

3.4.1.2 Enjeux de l'informatisation

L'informatisation, et plus généralement les nouvelles technologies de communication (NTC), avaient commencé à affecter le travail du Bureau bien avant les années 1980 et la démocratisation rapide de la micro-informatique. De fait, pendant une longue période, le Bureau pouvait se vanter de son rôle de pionnier en matière d'informatique ainsi que de posséder l'un des ordinateurs les plus puissants des États-Unis : UNIVAC 1 fut installé dans les bâtiments du Bureau dès 1951, et le Bureau développa précocement un modèle de lecteur optique FOSDIC dans les années 1950, continuellement modernisé jusqu'au recensement de 2000 (Duncan et Shelton, 1978, p. 120-136 ; U.S. Census Bureau, 2020). Il est cependant

clair que la révolution informatique a connu une accélération prodigieuse entre les années 1980 et 2000 et transformé le travail du Bureau. L'un de ces nouveaux outils est le système TIGER, pour « Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing », dont la fonction est d'associer le fichier d'adresses constitué par le Bureau à partir de différentes sources, institutionnelles et privées, à un travail cartographique détaillé pour l'ensemble du pays¹⁰⁷. Ce système est le produit de la coopération du Bureau avec *l'U.S. Geological Survey*. Tel qu'il a été conçu originellement, sur la base d'expériences menées dès les années 1960, le système TIGER devait être « a single, nationwide, digital geographic and cartographic data base from which to produce all the required geographic products and with which to perform the geographic services of geocoding and relating geographic areas » (Anderson, 1990, p. 255). La mise en place opérationnelle du projet s'étala entre 1981 et 1990, mais TIGER n'était pas encore entièrement prêt en 1990 pour le recensement, et ne fut donc utilisé que pour une partie des opérations seulement. Son usage systématique dans un recensement commença en 2000 (U.S. Census Bureau, 2009b, p. 17).

Une des dimensions notables du fonctionnement du Bureau et de son rapport aux innovations techniques dans les années 1990 a été mise en avant par Ruggles et Magnuson dans une étude serrée des technologies du recensement (Ruggles et Magnuson, 2020). Laissant largement de côté la question des progrès propres aux développements théoriques des statistiques, l'article met en relief les nombreuses avancées technologiques permises par le Bureau, mais surtout de la volonté longtemps dominante de ses responsables de conserver étroitement le contrôle de leurs outils techniques, et de leur résistance à toute interférence significative venue du secteur privé (Ruggles et Magnuson, 2020, p. 19). Le résultat est une agence dotée d'une remarquable capacité d'innovation en interne (« in house ») qui se maintient pendant plus d'un siècle. De fait, le Bureau communique largement sur son rôle de pionnier dans le domaine du traitement de données et les débuts de l'informatique. La communication de l'agence tend à laisser de côté ce qui représente pour Ruggles et Magnuson un changement de paradigme comparable à la création des machines Hollerith en 1890.

Census Bureau autonomy ended abruptly in the 1990s. Ideological shifts of the late twentieth century redefined the role of government. Under pressure from the Clinton administration, the Census Bureau privatized data capture. In 1996 the Census Bureau closed its machine shop and began to outsource census data-capture operations to private vendors. Privatization led to rapidly escalating costs, reduced productivity, and near-catastrophic failures of the 2000 and 2010

¹⁰⁷ Incidemment, on observera que TIGER est une marque déposée par le Bureau.

censuses. As we approach the 2020 census, the risk of a major failure in data capture and processing is palpable. (Ruggles et Magnuson, 2020, p. 20)

En d'autres termes, le Bureau a été victime de la pression de nouveaux paradigmes de l'action publique, à l'image d'autres agences fédérales, dont l'USPS est un bon exemple. Le Bureau était également affecté par le coût toujours croissant de la collecte de données, amplifié par la demande d'une précision accrue par plusieurs échelons du pouvoir politique. De fait, l'un des échecs notables du recensement de 2010 a été l'échec du programme Field Data Collection Automation (FDCA). Le Bureau se révéla cependant incapable d'obtenir une tablette électronique (« a handheld computer device ») spécialement conçue, qui avait été commandée à un sous-traitant. Ce nouvel outil devait remplir deux missions en amont puis en aval des principales opérations du recensement. En premier lieu, il devait assister les agents à effectuer un démarchage systématique des adresses (« address canvassing ») en amont du recensement lui-même, afin de vérifier et corriger les erreurs des cartes et des registres utilisés par le Bureau, en mettant à jour les *Master Address Files* et le système cartographique TIGER, développés depuis les années 1980. En second lieu, l'appareil devait être utilisé dans les opérations de suivi des non-réponses. Comme on l'a évoqué, la tablette se révéla beaucoup plus coûteuse qu'il n'avait été originellement prévu, et présentait de surcroît des problèmes graves de fiabilité et de stabilité qui ont limité son utilisation : elle était notamment dotée de trop peu de mémoire et son système d'exploitation se révéla incapable de gérer de trop grandes quantités de données (U. S. Government Accountability Office, 2008b, 2008a, 2009). Le Bureau utilisa l'appareil pour la vérification des adresses avant le dénombrement proprement dit, qui avait lieu essentiellement par voie postale. Il fut cependant décidé de ne pas l'utiliser pour le NRFU, et, pour compenser son abandon, le Bureau dut engager un nombre important d'agents supplémentaires. Ce changement tardif provoqua une envolée des coûts du recensement de 2010, qui passa de 11,5 à 14,7 milliards de dollars, dont environ 2,3 directement liés au NRFU (Williams, 2009, p. 4-7). Cela ne provoque cependant pas de controverse politique particulière, sinon dans les débats portant sur les lois d'appropriation. Les enjeux sont moins politiques que des problèmes de management propres au Bureau, qui est sévèrement tancé par le Congrès à plusieurs occasions.

L'échec du programme FDCA a généré un grand nombre d'analyses formelles sur la gestion de son infrastructure technologique par le Bureau, et ses démarches dans le cas précis du programme. Cette littérature suggère deux conclusions. La première est que le problème posé par cette tablette défectueuse n'a pas été particulièrement politisé. Sénateurs et représentants

ont attaqué la gestion du Bureau sans que l'on puisse observer de grandes différences de fond entre les membres de l'un ou l'autre parti. L'innovation technique que représentait cet appareil est largement venue du Bureau lui-même, tandis que la procédure de mise en concurrence du marché public que cette machine nécessitait, si elle a été critiquée pour un contrat inadéquatement conçu, n'était pas remise en cause sur le fond. Les analyses ont pointé que le Bureau avait mal encadré sa demande et que le programme lui-même a été victime d'un problème classique de « feature creep » : l'addition régulière de nouveaux éléments et fonctionnalités au principe originel. Le relatif manque d'expérience dans la sous-traitance à cette échelle et la mauvaise communication du Bureau avec le contractant ont ainsi été identifiés comme certains des principaux problèmes. Or c'est précisément là que l'analyse de Magnuson et Ruggles apparaît particulièrement pertinente. Un appareil conçu en interne par le Bureau lui-même, dans une structure de communication plus directe et intensive, n'aurait peut-être pas souffert des mêmes problèmes de conception. En ce sens, la fermeture du *Machine Shop*, de l'atelier du Bureau et le recours à des sous-traitants a limité la capacité d'innovation du Bureau. Il n'est cependant pas certain qu'une agence seule aurait eu les capacités matérielles et techniques pour développer un tel outil, pas plus qu'elle ne peut prétendre offrir à elle seule une infrastructure informatique complète. Le recours à des acteurs extérieurs est aujourd'hui perçu comme une nécessité, mais soulève des problèmes spécifiques aux agences chargées de recueillir des données. Comme au Canada dans les années 2010, les questions touchant à l'infrastructure informatique des agences fédérales américaines représentent des enjeux stratégiques : en particulier, comment garantir la sécurité et la confidentialité des données personnelles ainsi recueillies ? Les progrès techniques et l'usage généralisé d'Internet par les gouvernements dans leur rapport avec leurs citoyens font de ce champ un domaine en constant renouvellement. Les promesses de simplification, d'efficacité, de *streamlining* et d'économies de l'argent public offertes par ces technologies doivent cependant être mises au regard de la rapide obsolescence des systèmes et des appareils, ainsi que de la nécessité de former en permanence le personnel.

3.4.2 Une « révolution » du recensement : la mise en place de l'ACS

L'une des innovations les plus significatives du recensement clôt la période qui nous intéresse : l'abandon du formulaire long et l'établissement de l'*American Community Survey* à partir du recensement de 2010. La notion selon laquelle le second remplace sans ambiguïté le premier est sujette à caution. Si l'ACS fut développée sur la base du formulaire du long recensement, et explicitement coordonnée avec le recensement réformé, le principe même de

l'ACS en fait un instrument bien distinct du recensement décennal. Le parallèle avec l'établissement même du formulaire long et l'usage généralisé d'un modèle d'enquête par sondage est intéressant. Nous ne l'avons pas discuté jusqu'ici, car l'établissement de ce nouveau système, une innovation profonde, n'a pas provoqué de conflit significatif hors de l'arène d'expertise dans laquelle évolue le Census Bureau. Il n'est cependant pas rare de trouver la mise en place de l'ACS décrite comme une innovation aussi révolutionnaire que la mise en place du questionnaire long, dans des documents officiels comme dans des déclarations d'acteurs politiques (U.S. Census Bureau, 2009a ; U.S. House of Representatives, 2003).

3.4.2.1 *Du questionnaire long à l'ACS*

La mise en place du questionnaire long à partir de 1960 est directement rattachée à une autre innovation majeure du recensement américain : l'intégration de techniques d'échantillonnage à la pratique du recensement. Le développement de la théorie et des expériences sur l'échantillonnage ont considérablement influé sur les techniques de recueil de données par le Bureau. Les premières tentatives eurent lieu à partir du recensement de 1940 et de 1950. Une série de questions fut adressée à une portion de la population seulement, choisie afin de présenter un portrait représentatif de la population dans son ensemble. Le passage à l'échantillonnage représente un changement de paradigme dans le rapport aux résultats bruts du recensement :

Before 1940, the emphasis in census taking had been primarily on producing the most accurate census possible, however, with "accuracy" being defined in a rather limited sense. In the main, the problems of accuracy were viewed as those of data processing. Inordinate amounts of money and effort were spent to reduce clerical errors and errors of tabulation. These were the visible errors; the errors whose impact could most easily be seen. Starting with the 1940 Census, this view began to change. (Waksberg et Pritzker, 1969, p. 1141)

Si le questionnaire long introduit à partir de 1940 a parfois suscité des oppositions, celles-ci portaient davantage sur sa longueur et son caractère intrusif que sur la nature de sa méthodologie. L'échantillonnage et la méthode des sondages vont émerger comme problème politique majeur pour le recensement avec la polémique sur l'ajustement dans les années 1980-2000. L'ACS étant détachée de la détermination du chiffre officiel de la population utilisé pour le *reapportionment*, cet aspect fondamental de sa méthodologie a suscité sensiblement moins de débats au Congrès, dont les principaux sujets d'inquiétude

portaient à nouveau sur le caractère potentiellement intrusif de l'enquête ainsi que sur son coût (U.S. House of Representatives, 2000a, 2000b, 2003, 2005b).

L'ACS a été explicitement inscrite dans le même cadre juridique que le recensement, et profite donc des mêmes protections offertes par le Titre 13 du Code, en étant soumise aux mêmes contraintes (Gamboa, 2002). N'étant pas utilisée pour le calcul de la population légale et de la redistribution décennale des sièges de la Chambre des représentants, elle n'est pas soumise aux limites imposées au recensement en termes d'échantillonnage, dont la Cour suprême avait rappelé l'importance en 2000. L'ACS est cependant astreinte aux mêmes contraintes légales que le questionnaire du recensement proprement dit et son contenu est soumis à l'examen du Congrès : les sujets abordés par les deux enquêtes sont ainsi envoyés au Congrès trois ans avant la date du recensement (« Census day ») et les questions détaillées sont à leur tour soumises aux parlementaires deux ans avant cette date. L'ACS a été intégrée au programme général du recensement de 2010, et ses sujets et son questionnaire ont été soumis pour la première fois au Congrès en 2007 et 2008 respectivement.

Tel que cette enquête est présentée dans la documentation du Bureau, l'ACS représente une partie du programme plus large du recensement fédéral, à un degré beaucoup plus net que la plupart des autres enquêtes menées par le Bureau. La conception et la mise en place de l'ACS entre le milieu des années 1990 et 2000 n'ont pas été directement associées au climat politique entourant le recensement, même si ce dernier restait incontournable. Les raisons explicitement invoquées par les défenseurs de l'ACS depuis les années 1990 s'articulent autour de deux axes majeurs : la perspective de coûts mieux contrôlés et d'économies d'échelle d'une part, et d'autre part résoudre le problème de la pertinence et de la « fraîcheur » des données¹⁰⁸.

3.4.2.2 Procédure et contenu

Sans entrer dans le détail ni explorer toute la complexité de cette enquête, on peut en faire un portrait sommaire de sa forme et de son contenu, ne serait-ce que pour rappeler ses similarités avec le questionnaire long et ce qui la distingue si fortement du recensement classique toujours en place aux États-Unis. Dans sa forme établie pour le recensement de 2010, l'ACS

¹⁰⁸ Il existe d'évidentes similitudes entre le principe fondamental de l'ACS et le « recensement roulant » développé en France à peu près à la même période. La principale différence est que le recensement rénové français vise à donner un chiffre officiel de la population nationale tous les cinq ans, tandis que l'ACS vise d'abord à fournir un contenu qualitatif très approfondi à une échelle aussi précise que possible pour informer décideurs locaux et nationaux, sans modifier directement le poids politique de chaque région.

est un sondage mensuel auto-administré d'environ 250 000 foyers américains, par courrier (et avec des facilités croissantes pour répondre en ligne). L'enquête repose donc sur des foyers et des adresses et non des individus. Chaque année, le Bureau sélectionne environ trois millions d'adresses réparties sur l'ensemble du territoire américain, en s'appuyant essentiellement sur le système cartographique TIGER et le *Master Address File*. Le programme est notable par une mobilisation plus intense des méthodes de suivi NRFU, par téléphone et par la visite directe d'enquêteurs professionnels (Hayslett et Kellam, 2010, p. 32). L'un des arguments invoqués par les promoteurs de l'enquête est qu'à la différence du recensement décennal, ces opérations de suivi et l'ensemble de l'enquête s'appuient sur un personnel permanent, mieux formé et plus expérimenté : « Instead of having a large army of temporary enumerators, the ACS field interviewers will be highly trained permanent staff who will be better prepared to deal with the public's questions about the questionnaires » (Audition de Kenneth Prewitt - Directeur du Bureau of the Census; U.S. House of Representatives, 2000a, p. 31).

Le cycle de l'enquête est mensuel dans son exécution, mais annuel dans sa dissémination et publication, avec un rythme quinquennal comme échéance. En effet, l'ACS fournit des estimations sur le logement et les caractéristiques socioéconomiques tous les ans pour les zones métropolitaines et les comtés peuplés de 65 000 habitants et plus, mais à mesure que les enquêtes s'accumulent, le degré de précision augmente, permettant de publier des informations pour les zones de moins de 20 000 habitants dans les régions rurales au bout de cinq ans seulement. Le niveau de précision à la fin du cycle quinquennal est comparable à celui offert par le questionnaire long du recensement décennal jusqu'à 2000. Le contenu du questionnaire est très similaire à celui du questionnaire long dans la période qui nous occupe, et ne s'est pas profondément détaché de ce modèle depuis. Le site Internet du Bureau publie en détail tous les changements du questionnaire de l'ACS depuis la phase de test de 1996 jusqu'à 2009 (U.S. Census Bureau, 2019). Entre 2005 et 2009, le questionnaire a ainsi très peu changé sur le fond. En 2010, il compte 48 questions.

Le concept fondamental de *l'American Community Survey* émerge en 1981, sous l'impulsion notable de Leslie Kish, ainsi que de l'échec des projets de « recensements intercensitaires » en 1985 et 1995, acceptés par le Congrès, mais dont les financements ne furent jamais votés (U.S. Census Bureau, 2009a, p. 12). Cette reconnaissance du besoin important de données actualisées à la fois sur l'ensemble du pays et à une échelle géographique fine détermina le Bureau à poursuivre ses recherches dans ce sens dans les années 1990. Soutenu par la communauté épistémique, notamment par la voix du National Research Council, le Bureau

mit en place les premiers tests à grande échelle à partir de 1995. Ces tests, évalués dans la foulée du recensement décennal entre 1999 et 2001 confirment la faisabilité du projet et ses qualités (Herman, 2008, p. 506). L'introduction officielle de l'ACS et de la réforme du recensement dans l'arène politique a quant à elle commencé en 2000, immédiatement après un recensement considéré comme une réussite. Dans l'ensemble, les auditions au Congrès ont été remarquablement consensuelles, si on les compare aux tensions des deux décennies antérieures. Dans une courte déclaration d'ouverture, Dan Miller (R-Floride), président du sous-comité sur le recensement au sein de l'important *Committee on Government Reform*, présente les principaux enjeux de l'ACS :

Today we are here to begin the process of eliminating the problematic census long form. [...] So today we examine a piece to that puzzle, the *American Community Survey*. While I think most of us here today support eliminating the long form, is the American Community Survey the answer? I'm not sure. It would be a disservice to the American people if we were to reflexively approve the American Community Survey in the wake of the long form controversy, without giving it careful consideration to determine if it addresses today's privacy concerns. This and other key concerns must be addressed before any long form commitment from Congress can be made.

Is the American Community Survey cost-efficient?

Two, should the American Community Survey be a mandatory or voluntary survey?

Three, are rural areas getting quality and timely data?

Four, will it be implemented in an accurate, efficient and consistent manner?

And finally, five, does the American Community Survey address the privacy concerns of the American people? Not until these questions and their components are answered satisfactorily can Congress give its full blessing to the *American Community Survey*. (U.S. House of Representatives, 2000a, p. 3)

Quoique Miller évoque cette possibilité, aucune alternative sérieuse à l'ACS n'a été présentée pendant ces années de débat. La suppression du questionnaire long et son remplacement par l'ACS étaient l'objet d'un large consensus parmi les utilisateurs de données fédérales invités à participer aux auditions¹⁰⁹. L'ACS était d'emblée perçue comme une manière d'alléger le fardeau pesant sur les Américains lors du recensement lui-même, réduit à un « post-card

¹⁰⁹ La seule opposition frontale notable lors des auditions est venue d'une poignée d'intervenants libertariens, parfois soutenus par la complaisance d'élus républicains, mais on notera que leur proposition était de revenir à un recensement extrêmement limité, borné au contenu explicitement mandaté par la Constitution. L'intervention du directeur du *Cato Institute*, un *think tank* libertarien, s'articule largement autour d'une opposition à l'ampleur de l'État fédéral en prenant pour point de départ la défense de la vie privée des Américains. Le recensement est interprété à la fois comme un symptôme et une source de l'expansion de l'État fédéral.

census » (toutes les questions devant tenir sur le verso d'un seul formulaire), tout en offrant la possibilité d'obtenir des données actualisées et localisées à un rythme plus rapide que le recensement décennal.

3.4.2.3 *Un glissement de l'arène politique vers les politiques publiques*

L'*American Community Survey* a été développée comme un instrument prolongeant et approfondissant le recensement décennal tout en se libérant de certaines de ses contraintes structurelles, et incidemment, de l'environnement politique dans lequel ce dernier évolue depuis les années 1980. En ce sens, cette enquête ne peut pas être étudiée en la dissociant du recensement en tant que tel. La parenté entre les deux est omniprésente dans la littérature du Bureau et dans les travaux académiques sur, ou s'appuyant sur les données de l'ACS. Dans l'introduction d'un rapport sur l'ACS commandité par le Bureau, les auteurs explicitent l'ambiguïté de la définition de l'ACS par rapport au recensement :

A surprising degree of uncertainty surrounds one seemingly simple point of fact about the U.S. Census Bureau's American Community Survey (ACS): When did the ACS begin? Some statements cast the ACS as a very new survey—largely through comparison with the 2010 decennial census, in which the ACS replaced the “long-form” questionnaire administered in previous decades to a sample of respondents. Others claim a longer lifetime for the concepts and questions of the ACS, alternately describing the ACS as dating back to the first decennial census in 1790, which started the precedent of asking for more detail than a simple headcount; to 1940 and the first major use of statistical sampling for some content in a decennial census; or to 1960, the first census in which a full-fledged long-form questionnaire was administered. In fact, a case can be made for all of the years listed above—and others—because some of the ideas behind the ACS are indeed as old as American census-taking itself. (National Research Council, 2013, p. 1)

On observera cependant qu'à bien des égards, l'ACS *n'est pas* un recensement. D'une part, ses éléments constitutifs prennent de la distance avec la définition classique du recensement. Il n'est à l'évidence pas exhaustif ni simultané. Le territoire sur lequel l'enquête est menée couvre certes l'ensemble du pays (et Porto Rico), mais non pas chaque foyer. Plus encore que la distance avec la définition classique, l'ACS occupe une position particulière vis-à-vis du recensement dans le contexte propre aux États-Unis. Ce qui nourrit l'intensité politique du recensement américain, c'est aussi son ancrage explicite dans le régime et les institutions, ainsi que sa mobilisation par des acteurs politiques. Cela en fait, selon Ahmed, Emigh et Riley, a « vibrant social institution » tout au long du XX^e siècle (Emigh *et al.*, 2016b, p. 27-28, 130, 151 et suiv.). Dans leur travail, ces auteurs présentent d'ailleurs explicitement le questionnaire court de 2010, réduit à une dizaine de questions, comme le recensement à part entière (p. 151).

Le recensement décennal aux États-Unis est au sens strict un recensement classique, notamment parce que cette définition semble être la seule capable de maintenir le délicat équilibre politique qui entoure les tensions autour de la question de l'ajustement depuis les années 1980.

Si l'ACS est bien distincte du recensement décennal, l'enquête conserve des traits bien différents d'autres enquêtes par sondage. Elle demeure un instrument politique essentiel pour les différents niveaux de gouvernement des États-Unis. L'ACS fournit un volume important de données utilisées par les gouvernements locaux et fédéraux pour distribuer et répartir les ressources. Elle remplit une partie importante du rôle du questionnaire long du recensement dans ce domaine, tout en offrant des données régulièrement actualisées et raisonnablement précises à l'échelle locale (leur précision augmentant avec le temps). Le questionnaire de l'ACS aborde comme on l'a vu un large éventail de sujets. Si certains demeurent difficiles à distinguer des questions abordées dans l'arène politique américaine (la question sur la citoyenneté par exemple), la plus grande partie des questions touchent à des enjeux de politiques publiques fédérales ou locales. C'était explicitement un des objectifs du Bureau lors de la mise en place de l'enquête au cours des années 2000, avec un glissement progressif des utilisateurs institutionnels du recensement vers l'ACS et ses données annualisées (Herman, 2008, p. 506-508 ; U.S. House of Representatives, 2005b, p. 15-16). L'ACS est donc plus immédiatement et plus clairement rattachée à la dimension *policy* que le recensement réformé, qui se concentre sur certaines des questions les plus politisées traitées par le Bureau. Il s'agit en premier lieu de la question toujours brûlante de la répartition du pouvoir politique en fonction des évolutions démographiques, ainsi que des questions sur l'origine hispanique et la question ouverte sur la race, avec la possibilité de choisir plusieurs réponses. En cela, le nouveau recensement porte davantage sur les dimensions *politics* et *polity* de la mission du recensement¹¹⁰.

Si l'ACS semble avoir été développée en partie pour échapper aux tensions spécifiques autour du recensement, elle a été en pratique soumise elle aussi à des pressions politiques dès les années 2010-2013. Ces pressions visaient son caractère obligatoire, son coût, le fardeau qu'elle représente pour les répondants, son caractère intrusif, mais aussi sa constitutionnalité même (National Research Council, 2013, p. 7-9 ; Rampell, 2012). À ces divers titres, l'enquête reste vulnérable à des pressions idéologiques, notamment à travers des pressions

¹¹⁰ Le recensement court comporte aussi des questions plus faciles à rattacher à la dimension *policy*, avec par exemple la question sur la nature du logement.

budgétaires exercées tant par le pouvoir exécutif que par le Congrès. Cependant, on pourra observer que l'ACS n'a pas été directement la cible des pressions très médiatisées de l'Administration Trump entre 2017 et 2020, et que celle-ci s'est concentrée sur le recensement lui-même. La question de la citoyenneté que le gouvernement voulait ajouter au questionnaire court est posée dans une forme similaire dans le questionnaire de l'ACS depuis ses débuts, comme l'ont argumenté les défenseurs de l'Administration. L'enjeu était que pour la première fois depuis 1950, elle aurait été posée à l'ensemble de la population simultanément, au risque de détourner nombre d'immigrants légaux ou non du recensement (Clark, 2018 ; Levitt, 2019 ; Wolf et Cea, 2019, p. 26-27). La question de l'intégration des non-citoyens dans le recensement n'est pas nouvelle, et elle est régulièrement réactivée par la droite américaine, allant parfois jusqu'au dépôt d'un projet de loi. Sans prendre en considération les mérites théoriques et constitutionnels de leur justification, ceux-ci sont le plus souvent faiblement soutenus. Dans notre période, ce fut par exemple le cas en 2005 : un amendement à la Constitution fut présenté par des élus républicains visant à exclure les non-citoyens du processus d'*apportionment*. Lors de la défense de cet amendement devant le sous-comité du recensement, la représentante Candice Miller avançait les mêmes arguments que ceux utilisés par certains soutiens de l'Administration Trump. Quoique soutenue par 37 co-sponsors républicains, cette proposition ne dépassa pas le stade de l'introduction à la Chambre, et si elle fut examinée en comité, elle ne fut jamais l'objet d'un vote de l'Assemblée. Les problèmes techniques posés au Bureau par une telle décision, ainsi que ses liens avec l'ACS, furent abordés dans des termes étonnamment similaires à ceux de ces dernières années :

S. Camarota (Director of research, Center for Immigration Studies): We are not sure how many people are coming and going, especially illegal. The census, by asking everyone that citizen question, would allow us to identify the foreign born every 10 years. And it might improve the quality of our data between the censuses. But it may also have the effect of discouraging some people from responding. There isn't much evidence right now that asking that question is a problem. In my work or the Census Bureau, I interview people who actually survey immigrants for their *American Community Survey*. And the citizenship question sometimes causes some confusion. There is sometimes some reluctance. But, in general, people seem willing to answer it right now. And I think that would probably be the case if we moved it to the short form. But if we actually began to enforce our immigration laws, then that might change. Then people might not be. I think that is a question that we are not sure. (U.S. House of Representatives, 2005a, p. 68-69)

Si la mise en place de l'ACS représente incontestablement l'une des réformes majeures du recensement américain ces trente dernières années, certains de ses enjeux fondamentaux sont profondément similaires à ceux du recensement classique et touchent aux rapports entre les

Américains et leur gouvernement : l'interaction entre les politiques d'immigration fédérales et la question sur la citoyenneté mettent en relief la position délicate des agents du Bureau, quand bien même cet item n'est plus dans le questionnaire du recensement distribué à toute la population.

3.5 Conclusion : 1920-1980-2020

3.5.1 Le recensement américain comme phénomène culturel

Le recensement occupe une place remarquable dans la culture américaine, sans équivalent dans la plupart des pays développés. Il existe une grande quantité de traces de productions populaires autour du recensement depuis le XIX^e siècle. Dans l'encyclopédie qu'elle a dirigée, Margo Anderson en cite de nombreux exemples, allant de poètes à des céramiques, en passant par des caricaturistes. Elle souligne aussi l'ambiguïté de la relation entre le public et l'instrument :

The decennial census and census taking have sparked popular conceptions with contradictory aspects. The public recognizes the census as part of the national political fabric. Depending on attitudes of the moment toward *politics* and the political system, cultural depictions of census practice include both positive and negative images, and they range from patriotic images of community to concerns about an overbearing state. These depictions also frequently employ humor, satire, and irony. The census is nevertheless a relatively rare and unobtrusive event, and thus the media, opinion makers, and cultural leaders, as well the general citizenry, frequently have trouble remembering each decade what the decennial census is all about. They thus have to be reminded to understand the enterprise at all. Together, these facets of the census process have made for a particularly rich legacy of images over the course of American history (Anderson, 2012b, p. 335).

On trouve ainsi dans les médias, la littérature et le cinéma américains de multiples références au recensement. Le public américain est aussi exceptionnellement sensibilisé aux effets et au poids des classifications du recensement. On pourrait ainsi ajouter aux exemples de Anderson, et parmi bien d'autres, un passage de la trilogie new-yorkaise de Paul Auster. Il se fonde sans doute sur son expérience d'énumérateur des quartiers pauvres de New York pour écrire certains passages de *The Locked Room*. Dans ce texte, il se fait l'écho des débats alors en plein développement autour de l'ajustement du recensement en inventant littéralement des gens sur ses formulaires, dans ce qui est sans doute une parodie implicite des procédures d'imputation du Bureau (Auster, 1986 ; Gavillon, 2016). Il se montre d'ailleurs conscient des

enjeux de politiques publiques du recensement : « I even went so far as to defend my preference for large families on political grounds: the greater the poor population, the more obligated the government would feel to spend money on it ». Reste que le regard qu'il porte sur l'opération dans son ensemble est singulièrement désabusé. Pour Auster, dans ce passage vivant, mais relativement mineur de son roman, le recensement ressemble à un vaste trompe-l'œil, sinon à une véritable imposture, face à laquelle les principaux responsables préfèrent détourner le regard et faire bonne figure.

Plus récemment, la série *Dear White People*, produite par Netflix depuis 2014, porte sur les enjeux des *identity politics* sur un campus prestigieux, en s'intéressant presque exclusivement à des personnes noires. À plusieurs reprises dans la série, le recensement est mentionné à travers l'impact des « *Census boxes* » sur l'identité des personnages et sur la nation dans son ensemble. Ce n'est pas, et de loin, la seule référence au recensement dans des séries américaines. Il est ainsi régulièrement mentionné dans la série comique *Parks and Recreation* (NBC, 2009-2015), où le personnage principal est absolument convaincu de l'importance de l'action publique pour améliorer les conditions d'existence d'une ville fictive et pauvre d'Indiana. C'est surtout dans la série plus ancienne *The West Wing* (1999-2006), qui met en scène les activités du cercle des conseillers directs d'un président démocrate interprété par Martin Sheen, que l'on trouve le plus de références aux statistiques publiques et au recensement et aux enjeux des statistiques publiques. Dans un épisode en particulier (III, 7), la Maison-Blanche est réticente à mettre en place un nouveau modèle de calcul et une nouvelle définition statistique de la pauvreté qui aboutit à accroître de près de quatre millions le nombre de personnes identifiées comme « pauvres ». Les conseillers et la représentante de l'OMB, qui incarnent l'ensemble du système statistique fédéral dans cette scène, débattent des enjeux de précision, de pertinence et d'opportunité politique d'un tel changement méthodologique. Dans un autre épisode (I, 6), c'est l'actualité du recensement qui est directement mise en scène. En effet, dans cet épisode diffusé en novembre 1999, soit en pleine polémique sur cette question, la Maison-Blanche tente de faire tomber les barrières imposées à l'utilisation de procédures d'échantillonnage dans le recensement. Tandis que certains personnages clés découvrent l'importance considérable du recensement dans le système politique américain (dans une mise en scène excessivement pédagogique), les membres encore indécis d'un comité du Congrès sont accueillis à la Maison-Blanche pour une séance de négociations juste avant le vote d'une loi d'appropriation qui permettrait la mise en place d'un recensement par échantillonnage. Leurs échanges résument en quelques

phrases l'essentiel des problèmes rencontrés par le recensement contemporain : sous-dénombrement différencié, coûts croissants, possibilités offertes par l'utilisation de sondages, mais aussi caractère potentiellement partisan de la réforme. L'argument final, qui emporte la cause, est cependant relativement fragile, puisqu'il ne s'éloigne guère d'un débat élémentaire sur l'antiquité de la Constitution et son caractère changeant (notamment les provisions du 14^e amendement qui supprime la clause des 3/5^e), qui sont opposés à une lecture littérale du texte par les républicains. Inspirée des clivages classiques entre partisans d'une « living constitution » et originalistes, la tension ainsi exposée dans l'épisode fait complètement l'impasse sur le contenu du Titre 13 qui régule le fonctionnement du Bureau et conditionne, non sans quelques ambiguïtés, l'usage de techniques d'échantillonnage par ce dernier (Razi, 1998, p. 1117). Si l'épisode se termine sur cette victoire des démocrates en faveur de l'échantillonnage, il est cependant mentionné que le dernier mot reviendra de toute façon, comme ce fut effectivement le cas, à une cour fédérale statuant sur la légalité, voire la constitutionnalité, de l'usage de cette méthode dans le recensement décennal.

3.5.2 Un nouveau front pour le recensement contemporain ?

L'étude du contexte institutionnel du recensement depuis trente à quarante ans est l'occasion de situer le Bureau du recensement dans l'appareil politique américain. À travers la mise en place et le développement du Bureau, les pratiques de recensement de la seconde moitié du XX^e siècle n'ont plus grand rapport avec celles du XIX^e. L'opération s'appuie sur un ensemble complexe et changeant de normes et d'organisations qui encadrent son déroulement. De même, sa place au sein du système politique américain a été transformée, en modifiant notamment le rôle du Congrès et en renforçant l'influence du Département du commerce et de son secrétaire, chargé du recensement depuis 1903. Le recrutement du Bureau s'est considérablement professionnalisé, même celui de son directeur, qui reste nommé par la présidence et nommé par le Sénat. Depuis 2010, le directeur est nommé pour un ou deux mandats de cinq ans, et n'est plus soumis au même degré au bon plaisir de la présidence. Une autre évolution significative est la place croissante donnée au système judiciaire : le système judiciaire fédéral a été pleinement impliqué dans les débats entre 1970 et 2000 sur le recensement. Son implication remonte en réalité au moins à la décennie précédente : la révolution de l'*apportionment* engagée par la Cour suprême au début des années 1960 rendait en effet sensiblement plus probable son implication dans les débats sur le principal instrument permettant la répartition des sièges. En dehors de l'interdiction de l'utilisation de techniques d'échantillonnage pour donner le chiffre officiel de la population en 1999, les cours n'ont pas

provoqué de transformation majeure dans les pratiques du Bureau (qui a remporté presque tous les procès intentés contre lui) et sur l'organisation du recensement lui-même, mais la multiplication des procès a assurément eu un impact : ils ont représenté un investissement significatif en temps et en ressources. Situés hors de l'arène politique à proprement parler, les cours ont néanmoins nourri et même ponctué le débat sur le sous-dénombrement et les réponses à y apporter.

Que l'on considère leurs dimensions techniques ou politiques, les débats autour du recensement américain contemporain s'inscrivent donc dans une histoire longue. Sa mission fondatrice était de nature politique plus que de gouvernement et d'administration, et à ce titre il a été impliqué dans le jeu politique de longue date, et il n'en a jamais été complètement absent. Son irruption dans l'arène politique a souvent été ponctuelle, comme en 1920. Entre 1980 et 2000 cependant, le recensement a traversé une période particulièrement intense, ponctuée d'affrontements politiques partisans et de procès. La situation semble s'être stabilisée en partie entre 2000 et 2015, la question de l'ajustement ayant été réglée par la Cour suprême, et la mise en place de l'*American Community Survey* réduisant en partie la pression sur le recensement en tant que tel. Cette accalmie n'aura cependant pas été durable.

Pour un observateur contemporain, la crise de 1920 semble singulièrement familière. Il existe en effet de troublants échos entre cette crise et les controverses entourant le recensement de 2020 (Karlan, 2017). Certains des éléments de la polémique, notamment en ce qui concerne l'immigration et les non-citoyens, ont été mobilisés dans des termes remarquablement similaires depuis 2016 par l'administration Trump dans le cadre de la préparation du recensement de 2020. Un siècle après le recensement de 1920, l'utilisation du recensement dans l'*apportionment* achoppe de nouveau, et sérieusement, sur la question des non-citoyens et sur leur place dans le processus *d'apportionment*¹¹¹. Ceux-ci devaient être identifiés dans le recensement par une question introduite par le secrétaire au Commerce, officiellement après une demande de l'Attorney General pour faire respecter le *Voting Rights Act*. La mauvaise foi de l'Administration, apparente dans nombre de documents et reconnue

¹¹¹ On notera néanmoins que pendant les années 1980 et 1990, deux procès avaient été intentés au Bureau par des associations pour exclure les immigrants du calcul de l'*apportionment*, mais le Bureau s'est vu reconnaître l'autorité nécessaire pour fixer les procédures de dénombrement (Anderson, 2012, p. 301). La nouveauté en 2017-2020 est que le pouvoir exécutif a jeté tout son poids dans la balance. De plus, l'argument théorique n'est pas dénué de toute valeur et ramène de manière explicite le recensement à son rôle fondamental dans la fixation des frontières au sein même de la population (Thompson, 2016, p. 1-2). Un litige ouvert en mai 2018 est encore en cours sur ce sujet : Alabama vs US Department of Commerce. À cette date, la Cour suprême n'a pas encore été saisie. Le *Brennan Center For Justice* tient à jour une plateforme très complète sur l'état des différents procès autour du recensement de 2020 (Brennan Center for Justice, 2021).

comme telle par des cours fédérales et par la Cour suprême elle-même en 2019, laisse penser que cette tentative n'a rien d'improvisé (Brennan Center for Justice, 2020). La carte électorale contemporaine est par ailleurs remarquablement clivée entre villes et campagnes. L'implantation du Parti démocrate contemporain dans les villes n'a pas les mêmes fondations sociologiques ou idéologiques qu'en 1920, mais la direction du parti assume de plus en plus explicitement le fait qu'il représente, ou du moins attire les votes, de la plus grande partie des groupes minoritaires américains, y compris les immigrants relativement récents. Comme cela avait été observé depuis le XIX^e siècle, ceux-ci s'installent essentiellement dans les grandes villes. La victoire de Donald Trump en 2016, et ses principales chances de réélection reposaient aussi sur le collège électoral, et le décalage important entre le poids démographique de l'électorat démocrate et leur représentation effective, tant à l'échelle de certains états que pour les élections fédérales, ont ramené la question du *gerrymandering* sur la scène politique¹¹².

Tout n'est pas comparable cependant. À la différence de celui de 1920, au déroulement sans accroc notable, le recensement de 2020 s'est tenu dans des conditions exceptionnellement difficiles en raison de la polarisation intense du mandat de Donald Trump et les manœuvres de son administration, mais aussi en raison de l'impondérable épidémie de Covid-19 qui a frappé les États-Unis et le reste du monde au moment précis où le recensement devait avoir lieu. La date de référence du recensement de 2020, le 1^{er} avril 2020, précède de peu un des pics de la première vague de contamination (New York Times, 2020). Le processus du recensement a été affecté et les délais normaux ne pourront pas être respectés : se disant incapable de donner les résultats définitifs du recensement le 31 décembre, le Bureau a annoncé qu'il les transmettrait le 26 janvier.

La principale question que pose la politique de l'Administration Trump vis-à-vis du rôle du recensement dans la détermination du nombre d'immigrés (légaux ou non) et leur reconnaissance dans le calcul de l'*apportionment*, est de savoir s'il s'agit d'un nouveau front politique pour le recensement et le Bureau, et s'il est susceptible d'avoir un impact sur ses pratiques et ses méthodes. Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais il est tout à fait possible d'imaginer que cette question intègre le programme du parti républicain dans les prochaines années. Par ailleurs, ces questions renforcent la judiciarisation d'une partie de la vie politique

¹¹² On observera que la Cour suprême est depuis longtemps réticente à intervenir sur ces questions. Sa composition actuelle, avec une large majorité de textualistes conservateurs, ne laisse pas présager des arrêts révolutionnaires sur cette question.

aux États-Unis : les cours locales et fédérales sont intégrées à des stratégies dont les fondations sont essentiellement politiques. La Cour suprême est ainsi amenée à se saisir de ces questions en 2020-2021, dans un climat de forte polarisation. Si une décision de la Cour ne suffit pas à la régler, le caractère éminemment symbolique de la question, sensiblement moins technique que celle de l'ajustement, pourrait lui donner un écho puissant et durable. Le recensement demeurerait ainsi un pivot de la vie politique américaine, mais au prix d'une politisation accélérée de son contenu.

CHAPITRE 4

TENSIONS POLITIQUES ET ÉQUILIBRES SUCCESSIFS DU RECENSEMENT CANADIEN

Ce dernier chapitre s'inscrit dans la continuité du précédent, et adopte, dans ses grandes lignes, une structure et des objectifs similaires. Cela ne signifie pas que nous cherchons à établir une véritable comparaison entre les États-Unis et le Canada, même si certains éléments de leur organisation institutionnelle, et la place qu'y occupe le recensement de la population, entretiennent une parenté manifeste. Cette juxtaposition permet surtout de mettre en relief les différences frappantes de la trajectoire du recensement des deux pays. Dans ce chapitre, on veut donc proposer une histoire politique du recensement canadien en s'intéressant d'abord à son inscription dans le fonctionnement constitutionnel du pays à partir du milieu du XIX^e siècle, avant de nous pencher sur une période plus contemporaine, qui commence avec les années 1970-1980. On veut éclairer son évolution récente en montrant comment s'articulent ses évolutions méthodologiques les plus significatives et des moments de tension et/ou d'interférence venues du champ politique, mais aussi à son contexte institutionnel plus large, à sa mobilisation au sein de plusieurs dimensions politiques.

Comme aux États-Unis dans le chapitre précédent, on doit remonter aux racines du recensement canadien au XIX^e siècle, avant de mettre en relief certaines des tensions qui l'affectent depuis une quarantaine d'années. On va donc résumer comment le recensement a pris sa place dans l'organisation de la Confédération canadienne et dans son système statistique, en mettant notamment en avant les influences croisées exercées par les États-Unis et les différentes institutions, formelles et informelles de l'empire puis du Commonwealth britannique. Si elles sont sensibles, ces influences n'ont cependant pas empêché la formation d'un appareil statistique et de pratiques censitaires originales au Canada. À partir des années 1970-1980, le Bureau fédéral de la statistique puis Statistique Canada, seront soumis à

un ensemble de réformes et de pressions nouvelles qui vont profondément affecter le fonctionnement de la fonction publique fédérale dont ils font partie. Le recensement sera évidemment touché par ces évolutions, et certaines vont provoquer des polémiques ponctuelles mais significatives. Si l'intensité et les effets de ces discussions politiques sont incomparablement plus faibles qu'aux États-Unis – un thème récurrent dans notre propos – il n'en reste pas moins que le recensement canadien et son évolution ont pu représenter des enjeux politiques clivants dans l'arène politique, tandis que son élaboration au XIX^e siècle montre son inscription dans les autres dimensions du politique, relevant à la fois du développement de l'activité de l'État et de la formation, sinon d'une nation canadienne, du moins des frontières extérieures et intérieures d'une communauté politique constituée.

4.1 Une histoire politique du recensement canadien de 1840 à 1971

Que l'on remonte jusqu'à Jean Talon et au XVII^e siècle ou que l'on se concentre sur des itérations plus abouties et modernes, le recensement canadien a une longue histoire et a connu ses moments clefs, marquant à la fois les transformations de l'instrument technique et les évolutions du contexte politique et social du pays. Avant d'envisager l'influence des organisations internationales concentrées sur les développements des statistiques sur le Canada, la complexité de son héritage colonial, mêlant des références aux cultures administratives françaises puis britanniques, et des influences américaines, contribue incontestablement à enrichir l'histoire de son système statistique national (Beaud et Prévost, 2000, p. 7-9, 61-86).

4.1.1 Développement constitutionnel et dénombrement de la population de l'Acte d'Union à la Confédération (1840-1871)

Les premiers recensements coloniaux au Canada ont été menés par les autorités françaises jusqu'au traité de Paris, après quoi le pouvoir britannique a mené une poignée de dénombrements partiels jusqu'à l'Acte d'Union en 1840 et le *Statistics Act* de 1847. Il n'est pas rare de lire, que ce soit dans des documents officiels produits par Statistique Canada (Statistics Canada, 1993, p. 1-4 ; Statistique Canada, 2018, p. 7)¹¹³, et d'autres membres du Commonwealth (Australian Bureau of Statistics, 1914, p. 30-31) ou dans des travaux universitaires (non sans ironie parfois) (Beaud et Prévost, 2000, p. 65), que le Canada peut s'enorgueillir de l'un des recensements « modernes » les plus anciens : les enquêtes menées,

¹¹³ On notera que cette référence à l'ancienneté des recensements canadiens se retrouve dans les introductions de chaque compte-rendu du recensement canadien depuis leur régularisation dans le dernier tiers du XIX^e siècle.

souvent en personne, par l'intendant de la Nouvelle-France, Jean Talon, à partir de 1665-1666. Il s'agissait d'enquêtes ambitieuses et nominatives, visant à dénombrer la population *de jure*, renseignant l'âge, le sexe, les professions et l'état matrimonial des habitants, ainsi que de nombreux détails sur les ressources et les richesses de la colonie, une cinquantaine d'années après son établissement (Statistics Canada, 1993 ; Statistique Canada, 2018)¹¹⁴. Les premières enquêtes répondaient aux besoins de l'administration de la Nouvelle-France, et visaient à informer Versailles des ressources humaines, encore très limitées, de la colonie. Parmi les retombées immédiates de ces premières opérations, on compte notamment l'envoi des « Filles du roi », visant à compenser le manque de femmes établies sur place et à permettre à la population de croître naturellement (Charbonneau et Landry, 1979, p. 34-36).

À la différence des systèmes adoptés par les colonies britanniques à la même époque, ces premiers recensements n'ont pas abouti à donner une quelconque autonomie politique aux colons. Si les dénombrements menés par Jean Talon et ses successeurs sont remarquables, c'est aussi par contraste avec la métropole, où le pouvoir royal n'est pas parvenu à organiser des opérations comparables avant la fin de l'Ancien Régime, manquant à la fois des ressources bureaucratiques nécessaires et cédant à une opposition souvent forte (Hecht, 1987 ; Rusnok, 1995). Sur ce dernier point, le cas franco-canadien n'est pas unique, et ces opérations ont ainsi servi d'exemples pour décrire le caractère colonial, souvent explicitement disciplinaire et autoritaire, des premiers recensements menés par des pays européens (Anderson, 1983 ; Cohn et Dirks, 1988 ; Kalpagam, 2014). Il reste que ces premières opérations furent suivies d'autres enquêtes plus ou moins exhaustives, mais relativement régulières, dont le rythme ralentit un peu après la conquête anglaise : au total, on compte 98 de ces dénombrements complets ou partiels de la colonie entre 1665 et 1871 (Ministère de l'Agriculture, 1873, p. iv-xii).

Les années 1840 représentent un moment important dans le développement politique des différents territoires qui vont former le Canada. La révolte de 1837-1838 amène le gouvernement impérial britannique à réformer l'organisation politique et institutionnelle des colonies canadiennes, et envoie Lord Durham d'abord comme gouverneur général, puis comme chargé d'enquête au Canada. Durham suggère dans son rapport un certain nombre de réformes politiques importantes qui ne seront pas toutes retenues par Londres. Il proposait

¹¹⁴ Cette allégation d'ancienneté est parfois contestée (Thorvaldsen, 2017), mais le débat peut alors prendre la forme d'une *disputatio* byzantine sur les éléments de définition d'un recensement moderne appliqués à des enquêtes menées dans des contextes politiques et techniques sans grands rapports avec ces derniers.

notamment la mise en place d'un gouvernement responsable devant un parlement canadien, et d'un système de représentation par la population, impliquant – sans qu'il le formule explicitement – la mise en place conjointe d'un instrument de dénombrement de la population. Ces deux suggestions ne furent pas retenues, notamment en raison de la situation démographique et du projet politique des *Tories* pour le Canada à cette date. L'Acte d'Union, en fusionnant les deux provinces en une seule colonie semble avoir eu parmi ses objectifs de dissoudre spécifiquement l'identité politique et culturelle des Canadiens français, alors même que ceux-ci représentaient à la fin des années 1830 une solide majorité de la population (Careless, 1967, p. 3-5). À cette date, la population francophone représente le groupe démographique le plus important, et l'Acte d'Union va mettre en place une solution temporaire en imposant une égalité des représentations régionales, en Haut et Bas Canada. L'enjeu de la taille de la population respective des deux sections du Canada-Uni est également investi d'une dimension identitaire existentielle pour les francophones, et justifié par le caractère agressivement assimilationniste de documents officiels britanniques comme le rapport de Lord Durham lui-même (Martin et S.J, 1972, Durham, 1839, pp. 94-95).

La place du recensement dans l'organisation politique du Canada à cette époque se situe dans un moment intermédiaire intéressant. Le rôle du recensement sur les territoires qui vont composer le Canada évolue au rythme des transformations des rapports entre la métropole et les colonies nord-américaines, et en particulier la nature du régime politique colonial en place. L'Acte d'Union et le Canada-Uni ont toujours été l'objet de critiques et de réserves. L'expérience politique qu'ils représentaient achoppait sur plusieurs points, et tout particulièrement sur la question de la représentation politique en fonction de la population. Le suffrage au Canada-Uni était en général relativement restreint, et la logique d'une représentation politique proportionnelle à la population – elle-même recalculée à intervalle régulier par le recensement – ne s'était pas imposée d'emblée (Perrault, 2021, p. 48-50). L'Acte d'Union ne semblait pas avoir pris pleinement en compte les conséquences de l'immigration très dynamique de la population sur ce territoire. Plus exactement, il était attendu que cette immigration soit à l'avantage des Britanniques, tandis qu'une émigration significative vers les États-Unis, quoiqu'en principe temporaire, touchait dès cette époque la population francophone. Le choix du gouvernement britannique d'organiser l'assemblée unique des deux anciennes provinces avec un nombre égal de parlementaires selon le principe de « l'égalité régionale » garantissait une sous-représentation politique des Canadiens français, nourrissant les débats autour des résultats du recensement des années 1840 dans la presse

francophone et par le mouvement des « Rouges », qui agitent et réclament pendant une décennie l'application du principe d'une représentation proportionnelle à la population (Curtis, 2002b, p. 6-7, 88-91, 171-175).

Les résultats du recensement de 1852 confirment que la population de l'ouest du Canada est désormais plus importante que celle de l'est, alimentée notamment par l'immigration en provenance des îles britanniques. Cela provoque une fascinante inversion des fronts dans la polémique. Les Canadiens français défendent alors le maintien de leur représentation selon la même logique que les Canadiens de l'Ouest la décennie précédente, tandis que ceux-ci appellent à présent à une réforme, défendue en particulier par le mouvement radical des *Clear Grits*, qui prend parfois des positions remettant en question l'Union elle-même, et dont certains des membres les plus radicaux prônent l'annexion aux États-Unis, jugés plus conformes à leur idéal politique (Careless, 1967, p. 168 et suiv. ; Vance, 1997). La question est compliquée par les différences de système administratif entre les deux sections de la colonie : le Bas-Canada conserva jusqu'à 1854 une structure spécifique, semi-féodale, reposant sur les paroisses et les seigneuries, nourrissant de fortes critiques de la part des Canadiens britanniques¹¹⁵. Dans l'ensemble, en révélant les réalités démographiques du Canada, les recensements de 1842 et 1852 ont directement contribué à la réforme des institutions politiques coloniales. Ce déséquilibre démographique pousse les principaux politiciens anglophones à soutenir de façon opportuniste que la représentation législative devrait être répartie en fonction de la population ("rep by pop") plutôt que selon un principe d'égalité entre les sections. La probabilité que l'expansion vers l'ouest des Prairies fournisse la base d'une domination anglo-protestante encore plus grande renforce l'opinion du Canada-Ouest selon laquelle l'arrangement constitutionnel actuel ne peut pas tenir (Oliver *et al.*, 2017, p. 86).

¹¹⁵ Cette abolition fut très progressive et continua à marquer profondément la province bien après 1854 (Grenier et Morissette, 2013). L'institution de la seigneurie, associée à l'Église catholique, a été également défendue comme un facteur d'identité culturelle au Québec, et l'historiographie québécoise a un temps défendu la nature « bénéfique » des seigneuries pour les habitants (voir à ce sujet la synthèse de Grenier, qui contraste avec les interprétations successives de l'institution depuis la fin du XIX^e siècle) (Grenier, 2004). Taché, tout en organisant le premier recensement véritablement moderne au Canada en 1871, était de son côté un défenseur du maintien des seigneuries au Québec (dont il était issu lui-même) (Curtis, 2002b, p. 241-242). Dans la mesure où les seigneuries représentaient une forme spécifique d'organisation, de l'occupation et de l'exploitation de la terre, elles n'étaient pas sans effet sur les pratiques de recensement, tant dans leur organisation (cartographie et design des unités de recensement, choix des commissaires locaux) que dans leur interprétation par les autorités politiques, en particulier par le ministère de l'Agriculture dont dépendait le recensement et concerné au premier chef par les traits particuliers d'un régime d'occupation des sols et d'exploitation agricole.

Cet épisode est l'un des plus forts investissements explicites du recensement par les dimensions symboliques du politique, de l'axe *polity* de notre triptyque. Les débats entre l'ouest et l'est du Canada sont certes d'abord motivés par les enjeux concrets d'une représentation équitable dans les assemblées de la colonie, quand bien même les pouvoirs de ces dernières sont au début des années 1840 sévèrement limités par la conception britannique du gouvernement colonial, avec un gouvernement, ou conseil exécutif, entièrement dépendant du gouverneur général. Le contexte particulier des années 1840-1850 et des réformes politiques de la période ne peut être dissocié des tensions demeurant fortes après la répression des révoltes de 1837-1838, qui ont amené plusieurs gouverneurs généraux ainsi qu'une partie des élites anglophones à concevoir le paysage politique et social canadien de manière binaire, opposant les loyalistes aux « rebelles », notamment francophones, au sein même du Parlement canadien (McGowan, 2014, p. 202). La méfiance d'une partie des élites gouvernementales britanniques vis-à-vis des Canadiens français en tant que groupe national eut un impact sensible sur l'organisation des recensements pendant la période, et plus encore sur l'interprétation de leurs résultats.

Selon l'analyse de Curtis, il apparaît que la période allant de 1840 au recensement de 1871, présentée comme une rupture, n'est pas la plus glorieuse de l'histoire du recensement canadien. Sans manquer nécessairement de rigueur ni d'honnêteté, le personnel chargé du recensement à cette époque manque souvent de ressources et surtout d'expertise à tous les niveaux, y compris au sein de sa direction elle-même. Le recensement se heurte à des problèmes matériels, humains et logistiques de manière répétée, et si certains sont incontestablement attribuables aux conditions propres à l'immense territoire et au climat canadien, beaucoup relèvent aussi d'un manque de compétence tout aussi incontestable¹¹⁶. La période qui suit immédiatement l'Acte d'Union est donc intéressante, car elle est un bon exemple de la construction progressive d'une somme de connaissances et d'expériences pratiques qui – malgré les pertes provoquées par le renouvellement presque complet du personnel à chaque recensement – vont établir le recensement comme instrument.

¹¹⁶ Un exemple parmi d'autres (décrit en détail par Curtis, 1994) est que lors du recensement de 1852, les commissaires ne sont nommés qu'un mois à peine avant la date du recensement. Il leur fallait ensuite nommer les énumérateurs et leur distribuer les formulaires, mais sans procéder à aucune formation et des instructions formelles réduites à presque rien, les questionnaires étant jugés sans difficulté, « self evident » (Worton, 1998, p. 4-5). L'absence de formation spécifique n'était pas une situation typiquement canadienne à cette époque, mais il est certain qu'elle contribuait à ajouter du travail aux agents chargés de compiler les résultats en interprétant les retours parfois très inégaux des énumérateurs de terrain. Or ces agents eux-mêmes manquaient souvent de compétences et de directives systématiques.

Cette première décennie est donc décrite comme « expérimentale » par Curtis : on constate une activité statistique intense et de multiples projets de recensement (locaux ou généraux), mais lorsque ces différents *Census Acts* sont appliqués dans les faits, il en résulte surtout une succession de dénombrements imparfaits, partiels et difficiles à utiliser. La méthode générale est évidemment celle d'une énumération exhaustive de terrain par du personnel local, répondant à des commissaires à l'énumération, et la nomination des uns et des autres représentent pendant une large part du XIX^e siècle, comme aux États-Unis, une source non négligeable de patronage pour le gouverneur général, les membres de l'exécutif et les élus locaux. Le territoire couvert par le recensement n'est pas toujours le même ; les frontières de l'Amérique du Nord britannique sont encore assez mobiles, et les territoires n'ont pas tous le même statut. Certaines régions sont recensées en même temps que le reste du Canada-Uni sans en faire formellement partie. De même, il peut arriver que le recensement soit organisé en plusieurs opérations partiellement indépendantes, comme dans le cas du double recensement de 1842, qui prend la forme de deux collectes, menées séparément, tout en restant largement similaires, dans le Canada-Ouest et le Canada-Est. Le choix du recensement nominatif n'est pas définitif ni systématique avant le recensement de 1871 : les noms saisis sont ceux des « chefs de famille » en 1842. Entre 1842 et 1871, les méthodologies ne sont pas les mêmes sur l'ensemble des territoires : si le Canada-Uni adopte un recensement nominatif à partir de 1851, les opérations menées la même année dans les autres colonies britanniques nord-américaines se limitent à noter le nom des chefs de famille seulement (Statistique Canada, 2021). Au sein même des questionnaires, la continuité formelle est rarement maintenue : de multiples classifications sont ainsi utilisées successivement dans la première moitié du XIX^e siècle¹¹⁷.

Les problèmes organisationnels et méthodologiques rencontrés à cette période vont se prolonger jusqu'à la fin des années 1860, et même si les recensements de 1852 et 1861 représentent un certain progrès par rapport aux précédents, ils sont parfois considérés comme des « fiascos » (Curtis, 1994, p. 420). Les instructions données aux commissaires et aux énumérateurs comportent des erreurs et dans l'ensemble, les méthodologies employées manifestent un manque de professionnalisme et d'expérience, en dépit de l'influence des

¹¹⁷ On trouve dans un recueil préparé en 1873 pour le ministère de l'Agriculture de la Confédération une synthèse des nombreux recensements, généraux ou non et plus ou moins complets, menés sur le territoire canadien depuis Jean Talon au XVII^e siècle. Il ne compile pas les questionnaires en tant que tels, mais les principaux résultats, permettant de constater d'importantes variations de contenu, notamment autour de la manière de classifier les âges. Le document est accessible en ligne : Ministère de l'Agriculture. (1873). *Censuses of Canada, 1665 to 1871 — Recensements du Canada, 1665 to 1871*. (<http://archive.org/details/1871981871FV41873engfra>)

institutions statistiques impériales¹¹⁸. Cette période établit cependant le recensement comme un instrument relativement routinier, en dépit de ses nombreux problèmes et des polémiques qu'il va alimenter.

La période des recensements avant l'AANB est intéressante, car on se trouve là face une situation de définition des frontières humaines et géographiques d'une communauté dont le caractère politique est encore fluctuant, partagé par des références et allégeances multiples, notamment entre la France, la métropole britannique, ainsi que des identités politiques proprement nord-américaines. C'est la thèse majeure de Curtis : à ce moment de l'histoire du Canada, les concepteurs du recensement se heurtaient au problème de définition même de la population canadienne, à la conception de ces provinces comme un « corps politique » (« *body politic* ») autonome et cohérent, même si hétérogène (Careless, 1967, p. 5). Curtis explique les difficultés rencontrées auparavant, notamment pour les recensements des années 1840 (notamment celui de 1848), 1851-1852 et 1861, venaient notamment de la difficulté à formuler un projet politique « national » capable de donner du sens à la construction de la population canadienne comme un tout unifié.

Enumerators engaged in an active process of knowledge construction. They interrogated informants, 'made sense' of responses, and transposed them onto the census grid. While one can identify regularly occurring practices of 'making sense' present in the enumeration process, many of these practices were not anticipated by the BRS or by census commissioners, and hence did not form the basis of any consciously systematic process. These regularities stem largely from typical ways of making sense common to the men engaged in the practices of social observation that produced the census. (Curtis, 1994, p. 425)

À ces enjeux qui n'étaient pas toujours visibles pour les acteurs politiques et administratifs de la période s'ajoutent une variété de problèmes matériels et infrastructurels liés à l'immensité du territoire et à la diversité de la population¹¹⁹. Curtis souligne qu'en raison de la rareté d'un personnel doté de compétences statistiques, il revenait au *Bureau of Registration and*

¹¹⁸ Dans le cas du recensement de 1861, ces problèmes ont été considérablement amplifiés par des problèmes logistiques concernant la traduction, production et distribution des instructions et des formulaires aux agents recenseurs, tardivement nommés et recevant un nombre parfois insuffisant de documents. À cela s'ajoutent des erreurs typographiques dans les instructions (Curtis, 1994, 2002b, p. 179-225).

¹¹⁹ Curtis insiste sur les préjugés parfois violemment anti-Français et anti-catholiques des élites politiques anglophones à cette période, ainsi que le poids de ces préjugés dans l'activité des responsables du recensement, qui n'étaient pas toujours compensés par des compétences techniques significatives, le poste ayant été attribué en fonction de leur loyauté au gouvernement. Les cas de Walter Crofton, Secretary of registration and Statistics de 1847 à 1853, et dans une moindre mesure de son successeur à ce poste William Hutton, sont à cet égard emblématiques (Curtis, 2002b, p. 70-75, 145-147). Taché lui-même, responsable d'un recensement de 1871 de bien meilleure qualité, était un conservateur catholique dont les vues politiques ont influé sur certains aspects du recensement et de l'analyse de ses résultats.

Statistics, mais aussi aux énumérateurs et commissaires locaux, de « donner du sens » aux réponses partielles, non prévues et parfois incohérentes données par les répondants.

4.1.2 Le recensement canadien dans les textes constitutionnels canadiens

4.1.2.1 *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*

Le recensement de 1871 est un des pivots de l'histoire du recensement moderne au Canada. Il s'agit d'une date clef dans l'histoire des statistiques canadiennes en général (Curtis, 2002b, p. 275-305 ; Lauriault, 2012, p. 340 ; Worton, 1998, p. 14-17). C'est souvent ainsi qu'il est décrit par Statistique Canada dans ses documents d'archives : le recensement de 1871 est en effet « la première collecte régulière de statistiques nationales » (Bibliothèque et Archives Canada, 2013). Après une série de recensements incomplets et largement critiqués, le responsable du recensement de la population, Joseph-Charles Taché, est en mesure de mobiliser le capital politique et technique nécessaire à la mise en place d'une opération censitaire moderne, inspirée des modèles européen et américain. Cela entamera un processus de « nationalisation » des statistiques canadiennes, dont le recensement va longtemps demeurer le pilier, consistant en la formalisation progressive de la compétence du gouvernement fédéral dans le domaine, par opposition à une responsabilité locale (provinciale) ou supranationale (impériale) (Prévost et Beaud, 2011, p. 29-31). Sans s'attarder sur ce dernier point, on notera que les statisticiens canadiens participaient à l'émergence d'une communauté épistémique internationale, notamment à travers les institutions impériales britanniques, dont l'importance informelle était incontestable, mais dont l'influence s'est progressivement réduite après la Seconde Guerre mondiale (Prévost et Beaud, 2011, p. 32, 2015, p. 111-131 ; Worton, 1998, p. 171).

Dans les années 1860 et 1870, le territoire canadien est mieux connu, arpenté et cartographié. Il est aussi sensiblement mieux desservi par un réseau de communication en plein développement (les débats sur l'établissement d'un chemin de fer transcontinental débutent en 1871, avec l'intégration de la Colombie-Britannique à la Confédération). La population évolue également dans sa composition et ses caractéristiques. Le taux d'alphabétisation calculé sur la base du recensement de 1871 lui-même est fortement différencié suivant les régions du pays : s'il est d'environ 90 % pour le Canada anglophone, il est seulement de 47 % pour les francophones (Green *et al.*, 2005, p. 11-12). Dans le même temps, l'État canadien se développe et ses capacités s'accroissent, notamment ses capacités administratives et

statistiques (Curtis, 1993)¹²⁰. Tous ces facteurs changent sensiblement les conditions dans lesquelles le recensement se tient, et ce qui est désormais possible d'attendre de cette enquête, tant de la part des répondants que des capacités de traitement et d'action sur cette information de la part de l'État.

By 1871, taking the census had become a normalized administrative function; infrastructures were in place and census taking was easier for a number of reasons including: the population was more educated; numeracy was increasing; and more people understood the notion of the benefits of science (Lauriault, 2012, p. 340)

La normalisation des pratiques censitaires ne doit cependant pas être exagérée. Il s'agit certes du quatrième recensement général de la population depuis l'Acte d'Union de 1840, mais l'organisation des recensements de cette période souffre de l'absence de permanence de la plus grande partie du personnel, dispersé rapidement à la fin des opérations de tabulation et de compilation des questionnaires. Un second problème est lié au premier : la difficulté de recruter et de retenir du personnel compétent, même aux plus hauts niveaux, notamment à un âge où la fonction publique fédérale était largement marquée par le clientélisme, et des pratiques similaires au *spoils system* américain¹²¹. Les premières mesures de réforme du *Civil Service* sont votées en 1867, mais le processus va s'étaler sur plusieurs décennies. Dans le cas des statistiques, le principal problème pour les dirigeants politiques était de recruter des responsables à la fois fidèles et compétents techniquement, alors qu'il n'existait que très peu de formations statistiques proprement dites à cette date. Ce problème va persister jusqu'au début du XX^e siècle, jusqu'au processus de centralisation des statistiques canadienne sous la direction de Coats.

Le recensement de 1871 est directement intégré dans le tissu technico-politique de la Confédération créée en 1867 par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB). La Confédération absorbe également plusieurs colonies qui ne faisaient pas partie du Canada-Uni.

¹²⁰ Dans son travail, Curtis étudie un moment charnière du développement des capacités administratives de l'État canadien dans la première moitié du XIX^e siècle. Il souligne en particulier comment les demandes régulières d'informations statistiques par le gouvernement britannique, les *Blue Books*, ont participé à l'expansion de l'appareil étatique colonial, tout en montrant ses limites. À ce stade de l'histoire des statistiques au Canada, et des ressources limitées l'État lui-même, la qualité inégale des *Blue Books* forme, avec les échecs relatifs des recensements et des autres entreprises de recueil d'information avant la Confédération, un bon exemple de la difficulté à mettre en place un véritable système statistique dans un contexte administratif et national encore relativement indéterminé (Curtis, 1993, p. 541-542).

¹²¹ La réforme de la fonction publique aux États-Unis devient l'un des enjeux majeurs de la vie politique américaine pendant les deux mandats d'Ulysses S. Grant, après la guerre civile. Au Canada, la question émerge à partir du milieu du XIX^e, mais l'enjeu de la réforme de la fonction publique met un certain temps à devenir crucial : il s'agissait, comme aux États-Unis, d'une ressource politique cruciale pour les élus et le gouvernement, mais dont les dimensions morales et philosophiques ainsi que la préoccupation croissante pour l'efficacité de la fonction publique rendaient progressivement scandaleuse et inacceptable (Banoub, 2013 ; Juillet et Rasmussen, 2017a).

Cet élargissement provoque des débats et des compromis relativement similaires à ceux qui ont permis aux constituants américains de refonder les États-Unis en 1787 : les différences démographiques considérables au sein du Canada-Uni d'une part et entre ce dernier et les colonies plus récentes (Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) d'autre part, imposaient des concessions comparables. Pour la première fois dans le Canada moderne, il est inclus dans une provision formelle que le poids politique respectif de chaque province sera ajusté à intervalles réguliers en fonction des évolutions de la population, sur la base du recensement (Statistique Canada, 2018, p. 9). Sur ce point, la mise en place de la Confédération représente l'aboutissement de l'organisation politique coloniale du Canada, entamée en 1763 avec la conquête de la Nouvelle-France. On retrouve chez les Pères fondateurs de la Confédération la même méfiance vis-à-vis de la démocratie que chez ceux de la République américaine, lui préférant un régime classiquement « mixte », où la Chambre des communes représenterait la branche dite « populaire » (Oliver *et al.*, 2017, p. 94). Comme aux États-Unis, plus que la démocratie en tant que telle, les auteurs de l'AANB consacrent donc des principes politiques plus classiques : les principales luttes politiques des deux décennies précédentes, notamment la reconnaissance de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et surtout, la mise en place formelle de la représentation en fonction de la population.

La question de la représentation par la population occupait l'avant-scène de la politique au Canada-Uni depuis la fin des années 1840. L'association entre un principe politique (la représentation par la population) et une pratique étatique (des recensements de la population réguliers sur l'ensemble du territoire) n'était donc pas une nouveauté au sens strict en 1867. Son inscription explicite dans l'AANB et son caractère constitutionnel lui donnent cependant une force, et des conséquences directes sans précédent dans le contexte canadien : « the connection between census-making and political representation is shown to have heightened the importance of the practice » (Curtis, 2002b, p. 23)¹²². Le recensement apparaît neuf fois

¹²² On pourra cependant observer que l'importance accordée au recensement dans les travaux sur l'AANB et ses amendements est rarement plus qu'anecdotique. Un ouvrage de référence tel que *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution* (Oliver *et al.*, 2017) n'accorde au fil de ses 1 200 pages que quatre mentions directes au recensement, et encore, trois d'entre elles ne sont que des notes de bas de page. Dans l'ensemble, hors des travaux de sociologie historique de la quantification, la place du recensement dans l'AANB, qui représente pourtant une étape importante dans l'histoire canadienne, est rarement perçue comme un enjeu important de la mise en place d'une confédération fonctionnelle, ni même comme une innovation significative au Canada. Il semble de ce fait s'imposer comme une évidence. Il est vrai que le recensement n'était plus à cette date une pratique originale dans les pays occidentaux, mais les conflits nés des changements d'équilibre entre les deux groupes démographiques majeurs des colonies britanniques n'étaient évidemment pas étrangers aux pères de la Confédération, et on aurait pu s'attendre à trouver dans la littérature des échos de ces tensions (Oliver *et al.*, 2017, p. 85-88 ; Silver, 1997).

dans l'acte original, et constitue le cœur de deux des articles de l'Acte (Art. 8 et 51), tandis qu'il est explicitement mentionné (« The Census, and Statistics ») dans la liste des 29 compétences exclusives du Parlement canadien (Art. 91). Si la distribution et l'ajustement décennal des sièges au Parlement sont relativement détaillés (Art. 51), l'AANB n'impose pratiquement aucune contrainte méthodologique au recensement au-delà de sa fréquence. Par exemple, il n'y a pas de terme excluant la possibilité (inconnue à l'époque il est vrai) d'utiliser des techniques de sondage pour mesurer la population dans son ensemble¹²³.

4.1.2.2 Développements constitutionnels après 1867

C'est donc en 1867 que sont établies les principales règles du jeu politique autour du recensement. Le recensement de 1871 va établir les principaux traits du recensement canadien jusqu'à aujourd'hui, notamment dans la mesure où certaines de ses caractéristiques méthodologiques ont été déterminées en fonction de ses objectifs institutionnels et politiques. Cela fait de cet instrument un élément normalisé de la vie politique canadienne, dont les principaux effets sont régularisés et partiellement « automatisés » dans une procédure régulière qui ne sera plus remise en question en tant que telle. La place et le rôle du recensement dans la Constitution vont être confortés par la suite à travers plusieurs lois constitutionnelles qui, sans toujours le mentionner explicitement, vont renforcer son statut d'instrument d'arbitrage pour la distribution de la représentation et des ressources fédérales.

L'établissement officiel du principe de représentation selon la population ne se fit pas sans compromis jusqu'à la période contemporaine. Sans jamais atteindre le niveau de sophistication ni de polémique atteint aux États-Unis, la représentation des provinces au Parlement a été calculée selon une formule mathématique qui va évoluer progressivement. Cette formule a cependant été complétée dès l'origine par un certain nombre d'axiomes puis de « clauses spéciales » permettant d'ajuster le nombre initial de sièges attribués aux différentes provinces. Il existe aussi dès l'origine des compromis politiques entre les deux principaux groupes nationaux composant le Canada. Ainsi, l'article 37 de l'AANB de 1867 distribue le nombre de sièges de la Chambre des communes et la répartition du nombre de sièges en fonction des provinces, accordant notamment 65 sièges sur 181 à la province du Québec. Cette part accordée au Québec est reconnue comme fixe dans l'article 51, et va servir

¹²³ Le débat sur l'utilisation des sondages dans le recensement n'a jamais atteint au Canada le degré d'intensité polémique qu'il a pu avoir aux États-Unis ni de jugement de la Cour suprême sur la question. La lettre de l'AANB est en effet moins précise que celle de la Constitution américaine, qui réclame notamment « an actual enumeration » de l'ensemble de la population (U.S. Const., Art. I, §2, cl. 3).

de base de calcul à la représentation des autres provinces, dont le nombre de députés à la Chambre peut augmenter ou se réduire au fil des recensements (Morin, 2008, p. 201). Excepté la taille de la Chambre elle-même, l'article 51 de l'AANB va rester stable jusqu'à 1943, et la représentation du Québec, sera fixée à un minimum de 75 en 1974. Outre la représentation incompressible du Québec, on peut citer comme exemple de ces dispositifs, inclus dans l'article 51 de l'AANB ou Acte constitutionnel, la « clause sénatoriale » (1915), garantissant à une province d'avoir au minimum autant de députés que de sénateurs, et la « clause des droits acquis » (1986) garantissant à chaque province une représentation égale ou supérieure à celle que celle-ci avait en 1985. Le rôle du recensement comme instrument de distribution du poids politique des provinces est donc dès l'origine complété par un ensemble de dispositifs modérateurs et de pratiques, notamment l'augmentation continue de la taille de la Chambre, expliquant peut-être que cette question n'a pas créé au Canada les blocages survenus à plusieurs reprises aux États-Unis au XX^e siècle.

À ces évolutions s'ajoutent des dispositions prises progressivement à mesure de l'intégration de nouvelles provinces à la Confédération. Ainsi, en 1907, puis en 1930, des lois constitutionnelles développent le rôle du recensement en décrivant les transferts financiers coordonnés par le gouvernement fédéral aux provinces, en fonction de leur population. Tel qu'il est présenté dans la loi de 1907 et mis à jour en 1930, ce régime préfigurant en quelque sorte la péréquation introduite en 1957 est relativement fruste : le seul facteur considéré est celui de la population, établie selon le recensement décennal le plus récent (quinquennal dans les Prairies), les sommes étant ensuite distribuées en fonction de six seuils de population. Il se combine avec d'autres dispositifs d'échanges financiers et fiscaux entre le gouvernement central et les provinces, mais ils ne sont pas tous inscrits dans le système constitutionnel ni liés explicitement au recensement. La mesure de la population et de ses évolutions demeure cependant l'un des éléments les plus importants dans ce type d'échanges, notamment sur des territoires à la démographie aussi dynamique que les provinces canadiennes au XX^e siècle.

L'un des développements les plus importants concerne la place du recensement dans le régime linguistique canadien. De fait, la nature particulière du bilinguisme canadien est reconnue dès le XVIII^e siècle, et de fait, comme on l'a évoqué, la composante linguistique, voire nationale, faisait partie intégrante des débats et de la concurrence interprovinciale lors des recensements précédant l'établissement de la Confédération. Si le recensement canadien a toujours comporté des questions sur les langues, et que, depuis les années 1960, les gouvernements fédéraux et provinciaux – notamment au Québec – mettaient en place une

législation de plus en plus riche encadrant le régime linguistique, l'intégration formelle du recensement à des dispositifs d'aménagements linguistiques garantis par la Constitution a été en réalité remarquablement tardive. Ce n'est qu'en 1982, lors des aménagements provoqués par le rapatriement de la Constitution et la mise en place de la Charte canadienne des droits et des libertés que cette question précise va être intégrée aux textes constitutionnels canadiens. À la différence de textes précédents, tels que la Déclaration canadienne des droits, il s'agit là d'un texte de nature constitutionnelle, la première partie de la loi constitutionnelle de 1982. La Charte établit formellement un certain nombre de droits déjà acquis par les Canadiens, mais pas toujours reconnus par un texte constitutionnel. La clause de la Charte qui nous intéresse le plus directement concerne l'application de certains principes du régime linguistique canadien. Après avoir confirmé la nature bilingue des autorités fédérales canadiennes (art. 16-22), la Charte insiste sur les droits protégés à l'enseignement dans l'une ou l'autre langue (art. 23), notamment dans les provinces où l'une des deux langues officielles est minoritaire :

Justification par le nombre : le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité ;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. (Charte canadienne des droits et libertés – Loi constitutionnelle, 1982, 23[3]).

La « justification par le nombre » invoquée par la Charte, complétée ensuite par la Loi sur les langues officielles, s'appuie logiquement sur les données du recensement, complété par un certain nombre d'informations, notamment fiscales, compilées par les provinces. L'adoption de ce principe protégeant les droits des minorités linguistiques en matière d'éducation représente une rupture avec un certain nombre de pratiques établies et reconnues par la jurisprudence. En premier lieu, si les textes constitutionnels canadiens incluent des dispositifs bilingues depuis 1867, la Cour suprême a eu tendance à limiter le spectre d'application de ces dispositifs, notamment dans l'enseignement (Lindsey, 1983, p. 520-521). En effet, l'enseignement est une compétence provinciale et ce, depuis 1867. Le recensement n'est pas la seule source de statistiques linguistiques au Canada susceptible d'être utilisée pour ce genre

de question, mais elles sont à la fois les plus détaillées et les plus précises géographiquement (Humbert *et al.*, 2018 ; Prévost, 2011 ; Prévost et Beaud, 2001 ; Wargon, 2000).

Pour conclure sur la manière dont le recensement contemporain est intégré à la Constitution du Canada, on peut se reporter à la synthèse qu'en fait Statistique Canada dans les éditions successives du *Guide du recensement de la population, Recensement de **** en bref*, ou *Handbook of the Census* :

En vertu de l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (auparavant l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*), un recensement décennal doit être mené en 1871 et tous les dix ans par la suite.

En vertu de l'article 91, paragraphe 6, de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la tenue du recensement incombe exclusivement à l'administration fédérale.

En vertu de l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tel que modifié en vertu de la *Loi sur la représentation (1974)*, le nombre de députés à la Chambre des communes est déterminé à partir des données du recensement décennal.

La formule d'amendement de la *Loi constitutionnelle* dépend des données sur la population tirées du « dernier recensement général » selon l'article 38 de la *Loi de 1982 sur le Canada*.

Un certain nombre d'articles prévoyant des subventions à verser aux diverses provinces ont été adoptés et modifiés au cours des années. Les lois touchées sont les suivantes :

- L'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1930*, qui remplace les lois de 1907 concernant l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan, prévoit des paiements additionnels calculés à partir des chiffres de population du recensement quinquennal, jusqu'à ce que la population de ces provinces atteigne 1 200 000 habitants. Ces dispositions sont toujours en vigueur.
- Les avis juridiques remis à Statistique Canada indiquent que l'obligation constitutionnelle de mener un recensement quinquennal dans les provinces des Prairies est en vigueur jusqu'à ce que la population de ces provinces dépasse 1 200 000 habitants. Depuis 1961, la population de l'Alberta dépasse 1 220 000 habitants.
- En vertu de la partie 26 de l'annexe de la *Loi sur Terre-Neuve de 1949*, le montant de la subvention accordée par l'administration fédérale à la province est établi à partir des chiffres de population du recensement décennal. Cette disposition est toujours en vigueur.

Le nombre de députés représentant l'Alberta et la Saskatchewan à la Chambre des communes a été déterminé en fonction des données du recensement quinquennal de ces provinces une seule fois, lors du premier recensement quinquennal suivant leur création (c.-à-d. en 1906). Par la suite, le nombre de députés a été établi d'après les données du recensement décennal du Canada (*Loi concernant*

l'Alberta, 1905, article 6 ; Loi concernant la Saskatchewan, 1905, article 6).
(Statistique Canada, 2021)

Ces documents sont intéressants car, bien qu'ils soient pratiquement identiques depuis les années 1990, il n'est pas fait explicitement mention de certaines dispositions incluses dans la Charte, quoiqu'ils mentionnent systématiquement la *Loi sur les langues officielles* dans la section sur les exigences du droit fédéral. La Charte établit en effet un cadre général, mais laisse les modalités d'application du régime linguistique au Parlement fédéral et aux provinces. De fait, certains de ses éléments sont l'occasion de demandes politiques explicitement placées dans le cadre d'une amélioration de sa mise en application. C'est le cas de la demande du gouvernement en 2017, à la suite d'un rapport formel du comité permanent sur les langues officielles au Parlement d'explorer de meilleurs outils statistiques, et en particulier via l'inclusion d'une nouvelle question spécifique dans le recensement, pour dénombrer les ayants droit parmi les minorités linguistiques dans le cadre scolaire (article 23 de la Charte). On observera cependant que même si l'ajout d'une question dans le recensement représente une décision délicate, la méthodologie de recueil de l'information n'est pas vraiment mise en question, sauf pour insister sur le fait qu'elle doit être réalisée par une agence fédérale, par opposition aux administrations provinciales (Government of Canada, 2020 ; Hon Denis Paradis *et al.*, 2017).

Comme on va le voir ci-après, l'essentiel des attributs légaux du recensement est décrit par la loi statistique de 1971 (puis de 2017). Dans l'ensemble, la place accordée au recensement dans les textes constitutionnels est restée relativement limitée – ou du moins discrète – dans le sens que l'inscription de ce dernier dans la Constitution ne semble pas avoir été acquise de haute lutte ni avoir représenté un objectif explicite de coalition d'intérêts politiques. Le recensement occupe cependant un certain nombre de points clefs de l'organisation de l'État canadien, donnant un cadre aux différentes polémiques ayant pu émerger par la suite.

4.1.3 1871-1971 : un siècle de recensements canadiens

4.1.3.1 *Des prémisses de la centralisation statistique à la crise des années 1930*

À bien des égards, l'histoire du recensement canadien recoupe celle de l'institutionnalisation des statistiques publiques canadiennes dans leur ensemble. Ce n'est que progressivement que la diversification des instruments statistiques et plus encore l'émergence de nouveaux paradigmes statistiques vont progressivement faire perdre sa prééminence au recensement. Dans un premier temps, le recensement canadien participe à la mise en place des

institutions de la Confédération. L'AANB de 1867 programme le prochain recensement pour 1871. La loi de 1870 organisant le recensement selon le nouveau régime a été largement préparée par Taché lui-même, et présentait d'autres traits remarquables qui ont nourri le débat parlementaire à son sujet. En effet, la loi de 1870 laissait explicitement l'essentiel de la conception du recensement – dans sa méthodologie et sa chronologie – à la discrétion de l'administration. Ainsi que le formulait le ministre de l'Agriculture devant le Parlement : « It left all these matters of detail to be decided on hereafter; and the more so, because such a course would also give the executive officer in charge of the matter more time to prepare those details, and modify them in accordance with what might be deemed desirable. » (Curtis, 2002b, p. 261).

Méthodologiquement, deux des principaux apports du recensement de 1871 sont la normalisation et la généralisation de concepts censitaires essentiels : à partir de 1871, les recensements canadiens seront des recensements *nominatifs*, et *de jure*. L'enregistrement des noms des individus est considéré comme une étape majeure dans la mise en place d'une opération moderne, par opposition aux dénombrements antérieurs. On a déjà évoqué l'importance pratique et symbolique du choix entre les modèles de recensement *de jure* et *de facto*. C'est une caractéristique du Canada moderne d'avoir fixé ce modèle assez tôt dans son histoire, alors que les recommandations des conférences internationales sur le recensement ne le préconisaient pas particulièrement, tendant même à privilégier une approche *de facto*, et de l'avoir conservé jusqu'à aujourd'hui moyennant des aménagements¹²⁴. Le choix de la méthode *de jure* était probablement perçu comme nécessaire en raison du rôle du recensement dans la détermination de la représentation parlementaire, et de la nécessité d'établir un lien formel entre un individu et son lieu de vie. En vertu de la loi sur le recensement de 1871 laissant toute latitude méthodologique à l'administration, il fut discuté, mais pas imposé par les parlementaires eux-mêmes (Curtis, 2002b, p. 261-263).

Si l'établissement du recensement comme un pilier discret, mais essentiel du fonctionnement de la Confédération, il ne semble pas avoir provoqué, à l'époque ou ultérieurement, de débat, les résultats du recensement eux-mêmes sont cependant toujours l'objet de controverses potentielles, et celui de 1871 a été beaucoup critiqué par ses contemporains. Les incertitudes

¹²⁴ Comme on l'a évoqué au chapitre 3, la conférence de l'IIS de 1872 à Saint-Pétersbourg propose un ensemble de critères minimums pour les recensements de la population, sur les sujets abordés, mais aussi sur des éléments méthodologiques. Outre le caractère nominatif du recensement, l'IIS préconise ainsi de recenser la population « de fait » (ce qui impose aussi à l'opération de fortes contraintes en termes de durée : une seule journée dans l'idéal) (Australian Bureau of Statistics, 1914, p. 14 ; Institut international de statistique et Semenov, 1872, p. 15-17).

des recensements précédents et les chiffres encourageant l'immigration faisaient présager d'une forte croissance démographique. Taché lui-même, dans sa correspondance, s'attendait manifestement à une population d'environ quatre millions (Curtis, 2002b, p. 278). Lorsque la compilation des résultats s'achève à la fin de 1871, et révèle une population d'à peine 3,5 millions, la surprise est grande. Une partie des critiques portent sur le choix de la méthode *de jure*, incapable, selon certains, de rendre compte d'une population coloniale très mobile et faiblement attachée au sol. À cela, Taché répond que le but du recensement n'est pas de produire le chiffre le plus important, mais de mettre en relief les problèmes et les défis que l'État doit surmonter. En l'occurrence, il suggère qu'une très importante émigration vers les États-Unis est responsable de la situation, en raison des conditions favorables du marché du travail américain suite à la guerre de Sécession et à l'abolition de l'esclavage (Curtis, 2002b, p. 291-292).

Avec le recensement de 1871 sont donc mises en place les formes essentielles d'une opération censitaire moderne au Canada. Celle-ci est chargée d'une mission politique majeure, et les ressources techniques et méthodologiques mobilisées sont conformes aux demandes et attentes des standards développés progressivement dans les pays européens. Une seconde borne majeure est située pas moins d'un siècle plus tard, correspondant à un ensemble de transformations institutionnelles affectant le recensement, avec la création de Statistique Canada en 1971, et de choix méthodologiques majeurs dans les années 1950-1970. Le siècle qui sépare ces deux dates est remarquable à plus d'un titre, mais du point de vue du développement des statistiques, et comme dans la plupart des pays, on n'assiste pas à une trajectoire particulièrement linéaire. Entre 1871 et 1971, l'histoire des statistiques publiques canadiennes est d'abord celle d'une diversification d'un arsenal statistique et de la lente perte de la prééminence relative du recensement au sein de ce dernier. Si le recensement demeure un investissement considérable, les besoins en statistiques de la société et du gouvernement débordent de beaucoup ce qu'une telle enquête, même quinquennale, est en mesure de fournir comme information. La complexification de l'économie à une échelle transcontinentale, l'industrialisation, la diversification des flux de population, etc., créent une demande en statistiques économiques qui va longtemps buter sur le poids du recensement dans la culture du Bureau fédéral de la statistique (BFS). Le manque de formations universitaires en statistiques et en économie, le principal centre de formation demeurant le BFS lui-même, ne va être que lentement comblé à partir des années 1930 et 1940 (McDowall, 2008a).

Avant la Confédération et pendant quelques décennies après, le système statistique canadien n'était pas organisé de manière cohérente. La tâche la plus importante, l'une des rares explicitement requises par la loi, était l'organisation du recensement décennal. Du point de vue institutionnel, les statistiques canadiennes vont dépendre jusqu'au début du XX^e siècle du ministère de l'Agriculture qui en est le principal producteur et consommateur avec le recensement de la population et de l'agriculture, mais elles vont aussi se développer de manière presque organique avec le développement de l'appareil étatique : une part croissante des statistiques est donc produite de manière très décentralisée et sans grand souci de coordination par les différents ministères et agences gouvernementales (Coats, 1946 ; Statistics Canada, 2018, p. 9-10). La plupart de ces demandes étaient satisfaites par les ministères eux-mêmes, en interne, les principaux producteurs étant les ministères du Commerce et de l'Industrie et du Travail (Statistique Canada, 2018, p. 8-10 ; Worton, 1998, p. 46-56). Les problèmes posés par le manque de comparabilité et de normes de qualité des statistiques étatiques canadiennes vont justifier une série de transformations institutionnelles entre 1905 et 1918, dont le but est de rationaliser et centraliser la production des statistiques canadiennes. En 1905, un Bureau du recensement et des statistiques est créé au sein du ministère de l'Agriculture, avant que ses fonctions passent sous le contrôle du ministère du Commerce en 1912, et la même année, une commission ministérielle sur les statistiques officielles est formée pour étudier les réformes nécessaires au développement des statistiques canadiennes. Placée sous l'égide du ministre Foster, elle va prendre son nom et compter parmi ses membres les plus importants R.H. Coats, représentant le ministère du Travail.

La réorganisation de l'appareil statistique canadien dans les années 1910 a été caractérisée comme « an interesting study of interaction between personalities and events » (Keyfitz et Greenway, 1961, p. 314). En effet, elle s'est appuyée sur deux acteurs majeurs : sir George E. Foster, un politicien conservateur expérimenté, et Robert H. Coats, reconnu par la suite comme l'un des pères fondateurs de la statistique canadienne. Foster illustre bien l'importance du contexte politique général, à la fois canadien et impérial, pour comprendre le développement d'un système statistique national. Foster a eu une longue carrière politique avant la Grande Guerre, avec de multiples nominations ministérielles, notamment comme ministre des Finances sous les ministères conservateurs successifs entre 1887 et 1896, puis comme ministre du Commerce (1911-1918). Bien qu'il ne soit pas un véritable expert en statistiques, il est conscient de leur utilité dans les affaires gouvernementales et sa participation à une commission impériale sur les statistiques commerciales le convainc de

promouvoir un programme de réorganisation des statistiques canadiennes. Il est devenu un promoteur et un protecteur influent du système statistique canadien (Keyfitz et Greenway, 1961, p. 313-316 ; Worton, 1998, p. 268). Outre son « conservatisme moderniste », l'idéologie politique de Foster a contribué à sa vision de l'organisation de la statistique au Canada. *Tory* convaincu, il était profondément investi dans l'institution impériale britannique¹²⁵. Il fut un membre actif de la Commission royale du Dominion qui a suivi la Conférence sur le commerce impérial de 1911. Cette commission visait une meilleure intégration économique de l'Empire, ce qui impliquait un appareil statistique plus cohérent à travers les colonies (Brown, 2003 ; Waite, 2008 ; Worton, 1998, p. 60-63). L'influence informelle des institutions statistiques britanniques, notamment la *Royal Statistical Society*, était également forte sur le Canada (Prévost et Beaud, 2015, p. 111-119).

Le transfert de l'agence entre deux ministères en 1912 est un symptôme de l'évolution de l'économie canadienne vers une plus grande diversification. Avec cela, la commission Foster et ses recommandations vont elles aussi contribuer à une réforme importante du Bureau, facilitée par le contexte de la guerre approchant, particulièrement propice à une refonte de la production des statistiques canadiennes. Les conclusions de la commission concernent en premier lieu un projet de rationalisation de la production des statistiques officielles, visant à éliminer les doublons occasionnés par le développement décentralisé et relativement anarchique des statistiques ministérielles et par les provinces, ainsi que les problèmes de méthodes et de fiabilité. En dehors des questions institutionnelles et de l'adoption de la centralisation comme principe d'organisation des statistiques officielles, l'une des réformes les plus importantes proposées par la commission concerne le recensement de la population. Ce dernier demeurerait la principale enquête menée par le gouvernement canadien et intégrait de multiples questions sur l'agriculture et l'industrie, alourdissant sensiblement les opérations de collecte et de traitement. La commission suggère donc de limiter le recensement à l'énumération de la population et de certains types précis de propriétés, excluant notamment l'industrie. La commission suggérerait aussi que pour mieux appréhender les changements rapides de la population canadienne, un recensement quinquennal pour l'ensemble du Canada serait des plus avantageux (Worton, 1998, p. 65).

¹²⁵ Cette loyauté semble avoir été reconnue en tant que telle par cette même institution : Foster est également nommé par le gouvernement britannique comme l'un de ses quatre représentants à la Conférence économique des Alliés à Paris en 1916. Anobli en 1914, Foster a également été nommé au Conseil privé impérial en 1916.

En 1915, Coats, dont les compétences et l'intérêt pour ces questions sont connus dans les cercles gouvernementaux et qui a continué à conseiller Foster après la dissolution de la commission, est nommé chef du Bureau du recensement et des statistiques. Il reçoit le titre de « Statisticien du Dominion et contrôleur du recensement » et va défendre un programme de refonte des statistiques canadiennes. Ce projet va partiellement aboutir en 1918 avec la création du Bureau fédéral de la statistique (BFS) ou *Dominion Bureau of Statistics*, faisant de Coats, qui va rester à sa tête de 1915 à 1942, « le principal architecte et bâtisseur » des statistiques publiques centralisées au Canada, et incontestablement l'une des influences individuelles les plus marquantes dans l'histoire des statistiques canadiennes (Worton, 2000, p. 86).

Coats a profondément marqué le développement institutionnel des statistiques canadiennes, et il a aussi eu une forte influence sur de nombreux choix d'orientation stratégiques et méthodologiques. L'une de ses principales préoccupations sera de favoriser la centralisation et la rationalisation de la production des statistiques par le gouvernement (Beaud et Prévost, 2000, p. 78-83 ; Keyfitz et Greenway, 1961). Ce projet ne s'arrêtera pas avec lui et se poursuivra jusqu'à 1971 au moins. En effet, le processus de centralisation n'a pas été constant au XX^e siècle : il a été traversé de phases d'intensification ou de retrait, notamment jusqu'aux années 1950 (Urquhart, 1987, p. 425-430) D'une manière plus générale, la question de la centralisation des statistiques canadiennes n'est pas anodine, car elle affecte sur le long terme la nature des relations entre les autorités politiques et administratives et la structure de production des statistiques. En cela, elle touche à plusieurs des dimensions du politique, non seulement du recensement, mais des statistiques publiques en général. Le rapport de force entre ces acteurs n'est pas univoque ni permanent, mais la centralisation statistique – en favorisant par exemple l'émergence d'une culture propre et de normes statistiques homogènes – donne un avantage au Bureau de statistique dans ces échanges et dans la compétition dans l'accès aux ressources.

Le recensement canadien est affecté par l'évolution de son cadre administratif, et de la position de ce dernier au sein de l'appareil d'État dans la mesure où cela peut affecter la disponibilité des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Cependant, en tant que telles, les différentes politiques de centralisation statistiques ne le touchent pas directement : en tant que la plus ancienne et la plus importante enquête menée par l'État canadien, le recensement va conserver longtemps une place éminente et entre 1912 et 1971, ne va plus changer de ministère de tutelle. Là où la notion de centralisation va concerner le recensement, c'est dans

la capacité, la difficulté ou l'impossibilité de ce dernier à absorber une demande de données statistiques qui se diversifie. À l'origine, le recensement canadien était centralisé en ce sens : le recensement de la population est mené conjointement au recensement agricole, et comporte également dans un premier temps des questions sur l'industrie. Cette combinaison représente pendant longtemps une portion considérable de l'ensemble des données statistiques canadiennes, tout en imposant un certain nombre de contraintes techniques; dont la principale est le fardeau de réponse.

La loi de statistique de 1918, qui va articuler l'organisation des statistiques canadiennes jusqu'à sa refonte en 1971 va également contribuer à la formalisation du cycle du recensement. Jusqu'à cette date en effet, les recensements étaient l'objet d'un ensemble de lois spécifiques, notamment l'Acte du recensement et des statistiques de 1879 qui fixe légalement son rythme décennal. En rassemblant et modernisant la législation existante, la loi de 1918 va programmer un recensement national tous les dix ans à partir de 1921, accompagné d'un recensement quinquennal en Alberta, Saskatchewan et au Manitoba à partir de 1926. Elle ne change cependant pas les missions du recensement, et l'ample latitude méthodologique accordée à ses organisateurs depuis 1871 n'est pas remise en question. La loi de 1918 formalise donc l'organisation et encadre le développement futur des statistiques canadiennes, en se combinant à un certain nombre de modifications constitutionnelles touchant au recensement comme on l'a vu. Le recensement est la principale enquête mentionnée à ce stade dans la loi encadrant les activités statistiques canadiennes.

4.1.3.2 Développements institutionnels et techniques après la Seconde Guerre mondiale

La période de la guerre et de l'après-guerre est une phase de développement économique rapide au Canada, et le Bureau adapte son activité à une demande accrue. En 1956 a lieu une innovation majeure dans l'organisation générale du recensement. Le recensement canadien devient alors quinquennal sur l'ensemble du territoire, et cette disposition est intégrée à la loi sur la statistique de 1971 (Statistics Canada, 1993, p. 70). La décision de recenser l'ensemble du pays tous les cinq ans est donc prise, de manière de plus en plus routinière, par le gouvernement lors de la préparation du recensement de mi-décennie. Dans les années 1950, la logique invoquée pour justifier cette suggestion du BFS était relativement directe :

Si l'on a décidé de remplacer les recensements quinquennaux du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta par un recensement national simplifié en 1956, cela tient aux augmentations et aux migrations démographiques extrêmement considérables relevées par les estimations intercensitaires depuis 1951 et aux

changements rapides qui surviennent dans l'économie agricole du pays. [...] Des progrès aussi rapides de la population et de l'agriculture créaient la nécessité d'établir des points de repère quinquennaux afin de procéder plus sûrement aux estimations annuelles. En outre, un des principaux avantages du recensement de 1956, tant en ce qui concerne la population que l'agriculture, a été de fournir sur les petites régions (comtés, municipalités, cités, villes, etc.) des renseignements que les estimations intercensitaires ne peuvent donner. (Dominion Bureau of Statistics, 1958, p. 5)

Ce sont donc les évolutions démographiques rapides qui poussent le Bureau à mettre en place un recensement général de la population aux cinq ans. La mention de nouvelles configurations de l'économie rappelait l'importance persistante du recensement dans ce domaine, justifié aussi par la possibilité d'un degré élevé de détail géographique. Cependant, ces premiers recensements quinquennaux vont jusqu'à 1976 être considérés « de moindre portée » pour des raisons de budget : en 1956 comme en 1966, ils vont donc apporter peu de modifications à l'organisation des recensements qui les ont immédiatement précédés, et utiliser un questionnaire moins long. Les principaux documents du Bureau sur le recensement de 1956 ne font pas mention d'une demande politique particulière sur cette question, mais il est probable que ce changement des équilibres démographiques du pays impliquait la prise en considération de leur juste représentation politique. On rappellera cependant que si l'usage puis la loi de 1971 consacrent un recensement quinquennal, les dispositions proprement constitutionnelles du recensement ne mentionnent un tel cycle censitaire que pour les trois provinces des Prairies. Il importe cependant de constater que cette introduction d'un recensement quinquennal, destiné implicitement à se reproduire étant donné la nature des besoins auxquels il était censé répondre, représente un succès d'une singulière importance pour le Bureau. Cudmore, directeur du Bureau de 1942 à 1945 avait en effet suggéré un tel plan dans les années 1930, alors qu'il était directeur du recensement, mais la situation de crise n'était pas un contexte favorable. Herbert Marshall approchant de la fin de son mandat en 1957, articula une campagne en direction des différents ministères afin de convaincre le cabinet de suivre la suggestion du Bureau. La question des coûts fut en partie réglée par la présentation du recensement comme une enquête « simplifiée ». La chose n'allait pas de soi, d'autant que, comme le rappelle Worton, un certain nombre d'utilisateurs de ces données évoquaient l'idée d'abandonner le recensement quinquennal des Prairies lui-même, les données essentielles selon eux pouvant se trouver via d'autres enquêtes déjà existantes (Worton, 1998, p. 247-248). Le fait que Marshall soit malgré tout parvenu à obtenir du cabinet la validation de son projet est remarquable, et ce succès est notable aussi par sa répétition jusqu'à sa codification en 1971. Formellement, rien n'aurait empêché un

gouvernement canadien de ne pas renouveler cette pratique, comme ce fut le cas au Royaume-Uni après 1966, qui fut le seul recensement britannique de mi-décennie, quoique d'autres eussent été prévus à l'origine. Il n'est pas clair si la question fut remise sur la table tous les cinq ans avec la même intensité, la documentation du BFS ne s'en fait pas l'écho en tout cas, mais il est tentant de voir dans le maintien du recensement quinquennal à la fois l'influence de la demande en données fraîches et l'autorité du BFS et de son directeur auprès des gouvernements successifs.

La mise en place du questionnaire long et de méthodes d'échantillonnage dans le recensement canadien représentent certaines des évolutions méthodologiques les plus sensibles de l'après-guerre. Les racines de cette transformation remontent à la première moitié du XX^e siècle, mais au Canada comme ailleurs, le succès des méthodes de sondages et d'échantillonnage se heurtaient parfois à une forte résistance. Ces nouvelles techniques représentaient en effet presque un changement de paradigme dans la conception des statistiques publiques. Pour Coats, le recensement constituait en effet « l'inventaire national par excellence » (Statistics Canada, 1993, p. 23). Pour des générations de statisticiens gouvernementaux, l'enquête idéale devait comporter une dimension exhaustive, et le recensement demeure le modèle de référence d'une culture statistique dont l'étalon pour juger de la qualité et de la précision d'une enquête demeure l'exhaustivité (McDowall, 2008b, p. 47). Coats lui-même manifestait une grande méfiance face à ces méthodes, et doutait fortement de la représentativité de ces échantillons (Beaud et Prévost, 2016, p. 698 et suiv.; Coats, 1931, p. 272; ; Worton, 2000, p. 101-102). Cependant, il reconnaissait la possibilité de les utiliser, coordonnées au recensement auquel il donnait le rôle principal :

We believe that for those attributes of the population which we may designate as "attributes of the first order," nothing short of a complete enumeration must be employed. The judgment of our nineteenth century legislation was sound. At the same time, sampling has its definite place in the scheme. This will vary from country to country and will be capable of multiple definition, but I would state it broadly as the securing of what may be called "secondary attributes," the meaning of which phrase is illustrated as we proceed. Perhaps we might say that we must enumerate for quantities and sample for qualities, though the terms are not happy. (Coats, 1931, p. 273)

Les variables que Coats identifiait comme étant de premier degré avaient essentiellement trait aux caractéristiques de base de la population faisant l'objet du questionnaire de recensement : « caractéristiques personnelles (famille, sexe, état conjugal, âge), statut politique (lieu de naissance, nationalité, langue, race), statut social (analphabétisme, religion) et économique

(occupation, revenu). » Ces données une fois connues, il devient alors possible de faire des recherches sur les « attributs » des sous-groupes ainsi identifiés via des échantillons. Cette ouverture relative n'empêche pas de remarquer que Coats avait de la notion de représentativité statistique une conception relativement étroite, voire impraticable : suivant sa méthode des « choix raisonnés », il cherchait à trouver une série d'unités elles-mêmes représentatives du tout (Coats, 1931, p. 277). Pour lui, et avec lui une part non négligeable de ses collègues et subordonnés, l'énumération était donc une méthode plus sûre, plus fiable, que celle de l'échantillonnage en général.

C'était cependant un combat difficile face aux progrès mathématiques de la discipline et aux avantages pratiques offerts par ces nouvelles techniques. Le contexte de la crise et surtout de la guerre a forcé le BFS à s'adapter. Le succès des expériences de plus en plus sophistiquées menées aux États-Unis, où la production massive de nouvelles données statistiques était devenue un impératif politique, et le recrutement d'un personnel plus au fait des possibilités offertes par ces nouvelles techniques vont faciliter l'intégration de ces nouvelles méthodes dans les pratiques statistiques canadiennes et délibérément s'éloigner du modèle exhaustif (Didier, 2009 ; Keyfitz, 1945). Le premier recensement canadien à comprendre dans son dispositif un recours significatif à l'échantillonnage fut le recensement de 1941.

Il semble avoir existé un certain consensus politique après-guerre autour du développement des statistiques et du recensement. Cela permet de distinguer une conception particulière du rôle de l'État dans l'économie nationale avant la crise des années 1930 et la guerre. Beaucoup moins interventionniste, plus proche de la théorie économique dite classique, le consensus politico-économique au Canada jusqu'aux années 1930 n'avait pas les mêmes besoins statistiques. En particulier, le besoin d'avoir des données sociales et économiques « fraîches » n'était pas du tout aussi évident, rendant moins problématiques la relative lenteur et la plus faible réactivité du régime statistique canadien de l'époque. On se trouve là pleinement dans la dimension politique du recensement faisant référence aux politiques publiques, et le contraste avec la période ultérieure est d'autant plus frappant que le recensement va définitivement perdre sa prééminence au profit d'une multitude d'enquêtes et ce, malgré d'importantes évolutions techniques.

Si la première utilisation des techniques d'échantillonnage dans le recensement canadien a lieu en 1941, c'est entre 1951 et 1971 que se met véritablement en place cette méthodologie, visant à enrichir le recensement sans alourdir le questionnaire. Le recensement de 1941 a été

maintenu en raison de son importance pour juger des ressources humaines disponibles, alors que la guerre bat son plein¹²⁶. Ce dernier est explicitement présenté par le BFS et son directeur comme un « recensement de guerre », dont l'objectif est de rendre compte des transformations rapides et considérables imposées par l'économie de guerre, mais aussi comme l'occasion d'un suivi sur la décennie de dépression 1931-1941 dont les effets sont jugés potentiellement plus importants que la guerre elle-même sur la structure et la répartition de la population canadienne (Dominion Bureau of Statistics, 1948, p. 10). Il est ainsi l'occasion d'une innovation importante avec la distribution d'un questionnaire spécial, un « recensement échantillon », portant sur les caractéristiques des logements des Canadiens, à un échantillon de 10 % des foyers : c'est la première fois que le recensement utilisait une telle technique pour enrichir les résultats sans trop alourdir le fardeau de réponse de la majorité des répondants (Statistics Canada, 1993, p. 40). Les résultats sont présentés à part, mais leur validité par rapport aux informations recueillies de manière classique est clairement affirmée (Dominion Bureau of Statistics, 1948, p. 391-396). Mené à bien dans des conditions difficiles, le recensement de 1941 s'est heurté à un certain nombre de difficultés spécifiques dues au choix historique d'un recensement *de jure*. Il était en effet complexe d'énumérer correctement selon ce principe une population bouleversée par une conscription massive, suivant une période de crise économique disruptive pour les flux démographiques, et cela a impliqué la mise en place de correctifs approximatifs (Lemieux, 1944, p. 122). La guerre a cependant eu des conséquences : la redistribution des sièges à la Chambre des communes organisée habituellement dans les années suivant le recensement est reportée après la fin de la guerre, et aura lieu en 1946.

En 1948, la loi sur la statistique de 1918 est substantiellement modifiée pour permettre un recueil plus systématique de données par le biais de techniques d'échantillonnage. Dans le même mouvement, la loi de 1948 renforçait les systèmes de coordination en matière statistique entre le gouvernement fédéral et les provinces, et au sein même du gouvernement, entre les ministères fédéraux. La loi révisée sous l'égide de Herbert Marshall, statisticien du Dominion de 1945 à 1956, ouvrait une période de coopération et de développement technique et technologique pour le Bureau qui profitait d'un climat politique relativement consensuel sur les grandes orientations politico-économiques du pays (Worton, 1998, p. 219). En 1951, le recensement comporte un questionnaire sur les logements, similaire dans ses objectifs à celui

¹²⁶ Le Bureau est aussi chargé de l'application de la loi concernant l'inscription nationale de 1940, obligeant tous les habitants de 16 à 69 ans à remplir une fiche d'information détaillée. L'important registre ainsi constitué a permis au Bureau d'informer les autorités militaires et civiles des ressources humaines mobilisables.

de 1941, qui fut distribué à 20 % des logements recensés (contre 10 % en 1941) (Dominion Bureau of Statistics, 1955, p. 24-27 ; Poznanski, 1952). Cependant, comme en 1941, la qualité des réponses à certaines questions de ce sondage, touchant notamment la valeur des propriétés, des hypothèques, etc., est jugée insuffisante et le Bureau organise en 1952 une enquête complémentaire par échantillon (Worton, 1998, p. 244). Le développement de techniques électrographiques visant à simplifier le travail d'enregistrement et de tabulation rendait aussi plus praticables certaines innovations dans le traitement de l'information. On en était encore aux débuts de l'ère informatique et du règne des ordinateurs. Comme aux États-Unis, le BFS fut l'une des premières agences du gouvernement à être équipée d'un ordinateur central en 1956, dont le fonctionnement allait révolutionner les pratiques du Bureau et sa capacité de traitement de l'information (Statistics Canada, 1993, p. 52). En 1960, le Bureau fut équipé d'un nouveau système IBM, afin de traiter les données du recensement de 1961.

Les recensements de 1961 et de 1971 représentèrent à eux deux un bond en avant dans les ambitions et l'organisation de cette enquête. Ils furent précédés d'une réorganisation significative autour du Comité exécutif du recensement, créé en 1957, qui poussa le développement technologique du recensement autour des ordinateurs récemment acquis. Ce type de structure va être développé et amplifié lors du recensement de 1971. Le recensement de 1961 fut le premier à adopter le modèle qui allait par la suite être décrit comme les « questionnaire court » et « questionnaire long » : le questionnaire court recueille des données démographiques de base accompagnées de quelques questions (sur le niveau d'études par exemple), tandis que le questionnaire long, distribué à 20 % ou 33 % des ménages, combine le précédent questionnaire sur le logement avec une variété de questions socio-économique sur les migrations intérieures, revenus, fertilité, etc.

Le recensement de 1961 inaugure aussi l'une des principales transformations méthodologiques depuis la mise en place des deux questionnaires principaux : le passage progressif à l'autodénombrement dans le recensement, qui va être confirmé en 1971. Il s'agissait à l'époque d'une méthode considérée et utilisée à des degrés divers par nombre de pays et de chercheurs, mais qui était encore l'objet de doutes et d'un certain nombre d'incertitudes. La pertinence de son application à grande échelle dans un recensement de la population notamment était l'objet de débats de spécialistes et ce, autant dans les services statistiques gouvernementaux que dans le monde universitaire (Bogue, 1965 ; Taeuber et Hansen, 1966). La division statistique de l'ONU l'avait précocement inclus dans sa documentation dans les années 1950, mais n'allait pas jusqu'à la recommander de manière

systématique (United Nations, 1954). Le recensement des États-Unis étant passé à l'autodénombrement à partir de 1960, l'influence du modèle américain semble avoir été forte, quoique relativement peu surprenante étant donné la visibilité du *Census Bureau* et les programmes de partenariat engagés entre les deux pays (Beynon *et al.*, 1971, p. 274 ; Bogue, 1965, p. 600). Les objectifs poursuivis par ce changement visaient en particulier à réduire la part d'erreurs dues au modèle antérieur d'entrevue avec un énumérateur, notamment celles dues à des réponses incomplètes faute d'accès immédiat à l'information (sur les revenus et déclarations d'impôt par exemple), et celles dues à des agents recenseurs, le plus souvent un personnel temporaire parfois insuffisamment formé ou motivé. Les recherches menées entre les années 1950 et 1960 confortent les responsables du recensement canadien que l'une des principales sources d'erreur est associée aux énumérateurs eux-mêmes (Worton, 1998, p. 290). Dans la documentation produite pour juger de la qualité du recensement de 1971, c'est un point qui est jugé crucial, notamment dans la comparaison avec les recensements antérieurs : le document mentionne ainsi que lors du recensement de 1961, la variance des réponses (*response variance*), l'un des éléments des erreurs de réponse, est particulièrement attachée aux énumérateurs :

An overwhelming proportion of the response variance, which the 1961 Census statistics were subject to, was due to the fact that the census was taken by a direct enumerator canvass method. [...] It has been observed and measured that each enumerator has personal biases which contribute significantly to the error of the statistics he collects. These enumerator biases tend to cancel out over a large number of enumerators. However, small-area statistics and/or detailed cross classifications are based on the work of a few enumerators and in this case the chances of possibly large errors not cancelling out are substantial. (Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1972, p. 4-5)

En 1961, l'autodénombrement dans le recensement canadien était encore limité au recueil de données sur le revenu. Le recensement de 1966 ayant été limité en termes d'innovation pour des raisons de budget, c'est en 1971 que les organisateurs du recensement canadien adoptent l'autodénombrement comme stratégie méthodologique essentielle, mais encore limitée à un volet du questionnaire, le questionnaire long demeurant administré par un agent. La cible de 98 % des ménages invités à remplir eux-mêmes le questionnaire en 1971 semble avoir été atteinte sans obstacle majeur (Dominion Bureau of Statistics, 1970 ; Statistics Canada, 1976).

Ces trois recensements de 1961, 1966, 1971 sont notables pour la rapide maturation technique du Bureau puis de Statistique Canada, et les réformes profondes de l'organisation du recensement que ces développements techniques permettent. Il s'agissait dans l'ensemble

d'une période de développement économique et les statistiques publiques étaient très demandées. Il semble clair que le BFS et sa direction, sans être des pivots de la haute administration fédérale, étaient tout à fait capables d'obtenir de leur autorité politique de tutelle ce dont ils estimaient avoir besoin. À ce titre, l'un des exemples les plus frappants est le fait que Marshall ait su convaincre le cabinet de mettre en place un recensement quinquennal. Quoiqu'évoluant dans un contexte bien différent de leurs collègues aux États-Unis, les directeurs successifs du BFS ont cependant montré qu'ils disposaient de ressources politiques non négligeables en se positionnant comme une agence technique, largement dépolitisée et non partisane (Howard, 2021, p. 79-86). Il importe d'observer que si le recensement a rarement fait l'objet de tensions politiques spécifiques lors des deux premiers tiers du XX^e siècle, il a été nécessairement mobilisé avec régularité dans des débats sur le lien entre équilibres politiques et transformations démographiques, liées notamment aux flux migratoires entre les provinces canadiennes et au poids de ces dernières dans le Parlement. Ces tensions ne vont pas représenter un facteur de déstabilisation significatif pour le recensement cependant. La crise du recensement de 1920 aux États-Unis ne trouve aucun équivalent au Canada, notamment en raison de la relative stabilité des principaux équilibres démographiques du pays, nonobstant le développement rapide des provinces occidentales, les deux provinces les plus importantes ayant toujours été l'Ontario et le Québec¹²⁷. De ce point de vue, il semble que la nature même de la démographie canadienne – et ses tendances lourdes – ont exercé une pression différente et sans doute moins forte sur les différentes dimensions du politique au Canada, notamment par rapport aux États-Unis.

Cet aperçu d'un siècle de recensement canadien ne rend pas justice aux innombrables évolutions techniques et institutionnelles auxquelles cette enquête a participé. Comme dans tous les pays, l'évolution du recensement canadien a suivi ou accompagné les transformations de la société dont il tentait de donner un tableau aussi exhaustif que possible. Cette longue période a compté de nombreux débats, mais peu ont été aussi marquants et historiques qu'aux États-Unis pendant la même période. Ainsi, malgré certaines similarités structurelles entre les deux régimes, il n'existe pas au Canada un enjeu politique comparable à celui posé par le sous-dénombrement qui est à l'origine de l'essentiel des tensions politiques autour du recensement américain. Au Canada, cette question n'est pas ignorée : elle est reconnue, et

¹²⁷ On notera cependant que la redistribution de 2022 a été l'objet de débats notables au Parlement, notamment autour de la représentation du Québec, imposant au gouvernement libéral de négocier avec les partis de la Chambre et les provinces (Bryden, 2021 ; Woolf, 2022). Le recensement n'a cependant pas été remis en question dans ce cadre, qu'il s'agisse de ses résultats ou de ses méthodes.

difficile à mesurer, dès les premiers recensements modernes. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, alors que les instruments statistiques permettant de l'évaluer avec précision sont disponibles, le Bureau pratique des évaluations systématiques à partir du recensement de 1961. Malgré cela, cette question semble d'abord considérée du point de vue technique, quand bien même son caractère différentiel est parfaitement reconnu dès le recensement de 1961 au moins (Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1972, p. 15-20) :

In 1961 it was estimated that 2.5 to 3 per cent of the total population was not enumerated in the census. While this total is far from satisfactory, the situation was in fact somewhat worse than these figures may indicate. In fact, males 15-25 years of age (a critical age group for many labour force and education-oriented questions) were missed at a much higher rate: probably more than 10 per cent. Besides age and sex, the rate of missed persons also varied by geographical areas: indications are that congested downtown areas and people in the lower levels of socio-economic strata were under-enumerated by substantially more than the national average. While it is impossible to say what the effect of such an under-enumeration might have been on the published statistics, it is certain that it substantially biased the resulting tabulations, affecting both their level and composition. (Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, 1972, p. 3)

On notera l'absence de référence à un sous-dénombrement différentiel en fonction de l'origine des répondants, alors qu'une question sur ce sujet était présente dans le questionnaire et que la possibilité de biais dans les réponses est considérée dans ce contexte plus loin dans ce document. La question ne fut pas politisée de manière significative, et pas seulement en raison d'une meilleure performance du recensement canadien. L'histoire de la conceptualisation des questions ethniques et raciales dans le recensement au Canada présente elle aussi de nombreux points de tensions potentielles, et effectives (Driedger et Halli, 2000 ; Thompson, 2016, 2020 ; Wargon, 2000). Ces questions sont indubitablement politiques et le recensement participe de ce débat, autant que ses données nourrissent les argumentaires en place. Il est donc frappant que la question d'un sous-dénombrement différentiel, qui aurait ramené le recensement au cœur de l'arène politique, ne soit jamais devenue un enjeu aussi brutalement conflictuel qu'aux États-Unis.

4.2 Les évolutions et tensions autour du recensement 1971-2001

À partir des années 1970, l'embellie économique de l'après-guerre semble s'achever et de fortes pressions budgétaires se mettent progressivement en place, affectant les statistiques canadiennes ainsi que de nombreux services gouvernementaux. Au-delà des seuls enjeux des

transformations de la fonction publique en général, et du BFS/Statistique Canada en particulier, ces pressions économiques et politiques vont affecter directement le recensement et cette enquête va traverser plusieurs moments de tensions qu'il est intéressant de mettre en avant. Ils présentent des illustrations parfois particulièrement frappantes de changements dans les rapports entre la principale autorité statistique canadienne et les forces politiques qui consomment les données produites. Le premier aspect de cette question touche aux rapports formels entre le gouvernement et le BFS puis Statistique Canada. Si la notion d'indépendance des statistiques publiques n'a pas alors émergé clairement au sein de la communauté épistémique internationale des statisticiens, on peut trouver des traces de son développement dans l'histoire du recensement canadien de cette période. De plus, d'autres formes d'interaction entre le recensement et son public au sens large comportent des dimensions politiques sensibles, mettant en avant le recensement comme une institution sociale dynamique au sein de la communauté politique canadienne.

On va ainsi mettre notamment en avant deux moments de crise dans l'histoire du recensement en 1986 et en 2011. Ces deux cas ne prétendent pas représenter l'ensemble des tensions politiques autour du recensement et de sa méthodologie fondamentale. Il s'agit de situations exemplaires et remarquables, ayant attiré l'attention d'un public plus large que celui usuellement impliqué dans sa préparation et son analyse sur le recensement et son contenu. Quoique faisant l'objet de débats techniques et scientifiques, le recensement et les statistiques officielles doivent en principe être mis à distance de l'arène politique pour conserver leur efficacité. Si le simple fait de répondre au recensement devient un acte politique militant, cette enquête perd beaucoup de son utilité, voire change de nature (Cross, 2015 ; Skerry, 1992). Le recensement tendrait alors à devenir inconfortablement proche d'une consultation explicitement politique comme un référendum ou un plébiscite. Toutes ces opérations produisent incontestablement des données, mais leur légitimité pour alimenter le débat démocratique ne s'appuie pas sur les mêmes ressorts. Il importe certes de ne pas exagérer les apports à la démocratie canadienne de ces discussions et débats politiques et publics, notamment car ils ont été essentiellement ponctuels, en dépit du rythme soutenu des recensements canadiens, ou bien peut-être à cause d'eux. La crise du recensement de 2010 est la seule à s'être étalée sur une longue période, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi statistique de 2018.

4.2.1 La loi statistique de 1971

Le projet de centralisation animé et défendu par Coats au moment de la création du Bureau statistique n'était pas, de l'aveu même de son promoteur, pleinement satisfaisant ni même achevé en 1942 lors de son départ. L'énergique développement des statistiques canadiennes pendant la Seconde Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre n'ont pas suffi à résorber ce décalage entre des aspirations centralisatrices et des tendances centrifuges, et ce développement aurait même eu tendance à aller directement à l'encontre du processus de centralisation à mesure que de nouveaux domaines d'application et d'action étatique émergeaient. Ainsi, dans son analyse de l'activité et de l'organisation des statistiques publiques, la commission Glassco soulignait la nécessité de réactiver l'importance du principe de centralisation de la production statistique et des éléments de ce rapport vont inspirer la préparation de la loi de 1970 créant Statistique Canada (Glassco, 1962). Le recensement de la population n'était pas la source de ces évolutions, pas plus qu'il n'a été la cible directe de ces réformes législatives, mais en tant que grande et coûteuse enquête, il a été affecté par elles.

La loi de 1971 et le recensement de la même année représentent un moment charnière pour les statistiques publiques canadiennes et le recensement de la population. Comme on l'a vu, le recensement de 1971 entérinait et systématisait un certain nombre d'innovations introduites avant lui. Il n'est d'ailleurs pas anodin que la période d'examen ouverte par la commission Glassco corresponde aussi à une période de perfectionnement des instruments statistiques du Bureau. La concomitance d'un recensement perfectionné avec la loi n'était pas non plus fortuite : il s'agissait du premier recensement mené par Statistique Canada en tant qu'agence, quoique son organisation ait été essentiellement établie sous le nom du BFS. La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, dite commission Glassco, est mandatée en 1960 pour améliorer l'efficacité des activités du gouvernement, avec notamment pour objectif d'identifier les gaspillages occasionnés par des chevauchements de missions et d'activités entre agences et services. La commission Glassco ne s'est pas particulièrement préoccupée du développement et de la croissance rapide du Bureau. Dans son rapport final, les statistiques officielles et le BFS représentent 15 pages, sur un total d'environ 2 000 (dans 24 rapports), avec des références mineures dans d'autres sections du rapport (Corbett, 1964, p. 193). Le rapport de la commission sur le Bureau est dans l'ensemble relativement sobre, mais comporte certains éléments critiques. Même si l'ambition de centralisation et de coordination inscrite dans la culture du BFS depuis Coats correspond aux objectifs de la commission, elle n'est pas encore pleinement satisfaite, que ce soit dans la forme ou sur le

fond (Glassco, 1962, p. 35-51 ; Worton, 1998, p. 268-273). Le rapport et les recommandations de la commission ne font pratiquement pas mention du recensement, mais pointent la demande toujours plus grande de diversité dans la production statistique du Bureau. L'impact de la commission Glassco a surtout été de poser les fondations d'une refonte de la loi sur la statistique, dont les travaux préliminaires vont se tenir à partir du milieu des années 1960.

Le Bureau fédéral de la statistique ou *Dominion Bureau of Statistics* est rebaptisé Statistique Canada, et le titre donné à son directeur devient sobrement « Statisticien en chef¹²⁸ ». La nouvelle loi sur la statistique visait en premier lieu à renforcer une coopération fédérale-provinciale en matière de statistiques jugée encore insatisfaisante et comprenait des dispositions visant à limiter les effets de doublons dans la collecte de données par la collecte conjointe de données et le partage de données avec les provinces. Du côté des consommateurs des données, tant institutionnels que privés, la loi sur la statistique a modifié les dispositions relatives à la confidentialité afin de permettre aux chercheurs d'accéder à des microdonnées non identifiables. Elle prévoyait également un accès accru aux données administratives, notamment aux déclarations d'impôt sur le revenu et à d'autres données détenues par les ministères fédéraux, afin d'éviter là encore la multiplication d'enquêtes dans la communication de l'information. Pendant les travaux préparatoires, l'enjeu de la bonne volonté des répondants a été explicitement abordé par le directeur du Bureau, Warren Buffet qui souligna devant les parlementaires : « The respondent is our best friend and we do not want to kill the goose that lays the golden eggs » (Statistics Canada, 2018, p. 13). Cela était devenu un enjeu majeur pour les statistiques publiques canadiennes, et une des raisons justifiant la nouvelle loi (Worton, 1998, p. 285).

La réforme de la loi sur la statistique en 1971 peut légitimement être considérée comme un succès dans ses résultats, mais aussi dans le processus menant à son adoption. Elle n'a pas rencontré de résistance significative de l'opposition, même si certains, notamment des membres du parti conservateur, vont souligner de manière répétée l'importance des enjeux de la confidentialité, de la charge de réponse imposée aux petites et moyennes entreprises.

¹²⁸ Ce changement de nom n'est pas exempt d'une certaine dimension politique. L'abandon du nom de l'agence en anglais et du titre de son chef dans les deux langues, et en particulier la disparition du terme de *Dominion*, ne pouvait que souligner un certain détachement du Canada d'avec son ancienne métropole. Ce changement de nom semble d'ailleurs avoir crispé certains parlementaires conservateurs, dont plusieurs mentionnent que ce choix est assez malheureux (Chambre des Communes du Canada, 1970, p. 2117-2122). Le choix de « Statistique Canada/Statistics Canada » est aussi notable par sa similarité dans les deux langues officielles. Cette réticence face à un nom inhabituel sera vite noyée par l'usage, comme le souligne Worton.

Certains mentionnent explicitement la charge financière supplémentaire qu'implique le passage à un recensement quinquennal. Ces critiques ne vont pas empêcher le vote d'une loi assez consensuelle, même si parfois qualifiée de largement « cosmétique » (Chambre des Communes du Canada, 1970, p. 2121), mais ces critiques sont notables pour leur persistance et leurs échos contemporains. Par la suite, la loi statistique de 1971 a été remarquablement stable. Elle a connu certes un certain nombre d'aménagements relativement mineurs, notamment en 1985, mais sa substance n'a pas connu de modification significative avant sa refonte en 2016-2018.

La période suivant immédiatement la loi de 1971 a cependant vu la fin d'une période faste pour l'administration canadienne, une époque marquée par un développement remarquable du champ de ses activités dont Statistique Canada avait profité autant que d'autres agences. À partir de 1975 commence une période de ralentissement de la croissance économique, de compression budgétaire, et d'émergence de nouveaux enjeux politiques et paradigmes de l'action publique. Statistique Canada se situe dans une position clef : le besoin des gouvernements de mieux gérer des ressources déclinantes impliquait un recours accru à des données précises produites par Statistique Canada tout en soumettant cette agence elle-même à des restrictions significatives. Statistique Canada est affecté par la situation à plusieurs niveaux. Dès le début des années 1970, un certain nombre de critiques font remonter des problèmes de coordination interne et de réactivité de l'agence face aux demandes du gouvernement et d'autres parties prenantes (Statistics Canada, 1993, p. 59-60, 2018, p. 49-52). La loi et des mesures prises par la suite ne suffisent pas à juguler un problème croissant de réputation pour l'agence auprès du grand public, et de moral en interne (Picard, 2013). L'épisode de l'envoi d'un mémo très critique à l'ensemble des cadres de l'agence par un vétéran du BFS à la veille de sa retraite semble avoir marqué l'histoire officielle de Statistique Canada (Statistics Canada, 2018, p. 70 ; The Montreal Gazette, 1975). Le recensement n'est pas l'enquête la plus touchée par les critiques méthodologiques et politiques, notamment par rapport à des indicateurs comme l'indice des prix, mais le gouvernement libéral et Statistique Canada furent attaqués vers la fin des années 1970 pour des soupçons de conflits d'intérêts dans les pratiques de recrutement du personnel temporaire pour le recensement et pour un certain nombre d'enquêtes majeures (Statistics Canada, 2018, p. 71-72). La loi de 1971 autorisait en effet le ministère de l'Industrie à assister Statistique Canada dans le recrutement du personnel de terrain. Échos des débats sur la nature de la fonction publique et les enjeux de patronage politiques vieux de plusieurs décennies, le dispositif légal ne fut jamais

formellement supprimé, mais cette polémique le fit tomber en désuétude. Sur un autre registre, particulièrement délicat dans une période d'austérité, il reste que le recensement canadien est de plus en plus coûteux à cette période, et même si ce coût reste relativement sous contrôle par rapport à d'autres pays, il ne cesse d'augmenter. Entre 1871 et 1971, le coût du recensement a été multiplié par plus de 15. Le coût par habitant n'a cependant pas suivi cette courbe d'augmentation sur la même période, étant multiplié par environ 2,6 (dans ces deux cas en dollars constants) (Worton, 1998, p. 319-320). Pour Statistique Canada, la question est donc de savoir si ce budget peut, d'une part, être maintenu dans un contexte de pression budgétaire, et d'autre part, s'il va être possible de garder sous contrôle l'augmentation apparemment inévitable des coûts du recensement lui-même.

4.2.2 Une crise avortée : le projet d'annulation du recensement de 1986

En 1984, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney arrive au pouvoir. Il s'agit d'un moment politique d'importance, qui met fin à une longue période d'hégémonie libérale (depuis 1963), brièvement interrompue en 1979, et à l'influence considérable de Pierre-Elliott Trudeau. Au sein du premier train de mesures annoncées par le gouvernement en 1984 figure l'annulation du recensement de 1986. Annoncée publiquement le 8 novembre, la décision soulève l'opposition d'une grande variété d'acteurs. Le 21 décembre, soumis à des pressions multiples, le gouvernement revient sur sa décision, mais impose de fortes contraintes financières à Statistique Canada. L'épisode de 1984 est largement oublié en dehors des spécialistes et des vétérans de Statistique Canada. Il a attiré une certaine quantité d'attention médiatique à l'époque, mais sa rapide résolution n'a pas laissé le temps à une campagne dans les médias généralistes de se développer. Il est cependant possible de dérouler le fil de la crise en utilisant des documents d'archives, qui ne sont pas tous en libre accès¹²⁹.

¹²⁹ Une part importante des informations que nous allons présenter vient de documents librement accessibles sur les sites du gouvernement ainsi que sur *Internet Archive* (archive.org) via lequel la quasi-totalité des documents et rapports sur le recensement publiés par Statistique Canada depuis les années 1940 ont été rendus accessibles, de manière plus exhaustive que les archives sur leur site officiel. L'essentiel des informations a cependant été obtenu via une Demande d'accès à l'information (DAI) auprès de Statistique Canada et ses échanges avec son ministère de rattachement ainsi que le Conseil privé. La demande, déposée en février 2020, n'a été satisfaite qu'en mars 2022, notamment en raison des épisodes successifs de la pandémie. Environ 900 pages de documents ont été reçues au total, organisées en 8 documents numérotés d'environ 100 pages chacun, mais la plupart ne sont pas datés ou référencés, beaucoup n'ont pas d'auteur, et certains sont lourdement annotés par des mains inconnues. Leur provenance institutionnelle (Statistique Canada, ministère de l'Industrie, ministère des Approvisionnement et Services, Cabinet ou Conseil privé) n'est pratiquement jamais mentionnée et doit être déduite lorsque cela est possible. À partir du document n.5 et pour des raisons inconnues, un nombre important de noms propres, de coordonnées voire de dates sont biffés, rendant certains documents pratiquement inintelligibles. Tout cela rend leur utilisation délicate et demande une prudence certaine. Lorsque nous les utiliserons, nous essaierons donc de les décrire en note avec les détails disponibles.

4.2.2.1 La décision

La victoire de Mulroney en 1984 va donner aux conservateurs canadiens onze années au pouvoir. L'un des axes du programme des conservateurs canadiens était la réduction du déficit budgétaire canadien, qui, en 1984, avait atteint plus de 37 milliards de dollars, soit environ 8 % du PIB (C. B. C. News, 2014). La plateforme et le cadre idéologique du gouvernement Mulroney en 1984 sont importants pour expliquer la nature de ce moment de tension avec Statistique Canada autour du recensement de 1986 et ses suites. La ligne du Parti progressiste-conservateur (PPC) traversait une période de transformation depuis les années 1970, sous l'influence des succès politiques rencontrés à l'étranger par la révolution reaganienne et le thatchérisme. Le cas britannique est particulièrement intéressant, considérant le choc qu'ont représenté les réformes thatchériennes pour les statistiques publiques britanniques (Fry, 1984). Mulroney lui-même a été présenté d'une part comme un conservateur sur le modèle de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan¹³⁰, mais aussi comme un chef avant tout pragmatique (Juillet et Rasmussen, 2017c). La plateforme du PPC en 1983-1984 n'est donc pas purement inspirée par le néolibéralisme anglo-saxon, le parti demeurant une coalition de tendances variées, et la solide majorité dont il dispose au Parlement en 1984 est loin d'être uniforme. L'influence idéologique de la « nouvelle droite », néolibérale et monétariste, est cependant sensible, expliquant en partie l'intensité de la course qui porte Mulroney à la tête du parti en 1983 (Martin *et al.*, 1983, p. 36-37, 147, 189-199). Malgré cette influence croissante et un cadre idéologique soucieux de valoriser le secteur privé plutôt que l'action de l'État, on ne trouve pas au Canada un programme comparable aux *Rayner Reviews* qui ont marqué le GSS britannique à la fin des années 1970 et qui remplaçaient les statistiques publiques britanniques au service presque exclusif du gouvernement, dénigrant toute mission d'intérêt plus général (Guy et Levitas, 2005, p. 9-13 ; Hoinville et Smith, 1982b).

Au-delà même de Statistique Canada, le rapport des conservateurs au pouvoir avec la fonction publique fédérale est complexe. Il s'agit probablement de l'un des pivots de la crise du recensement en 1984, pendant laquelle plusieurs ministres vont se trouver en désaccord avec les hauts fonctionnaires de leur ministère. Dans l'ensemble, les plateformes électorales du PPC mettaient effectivement en avant une philosophie du « small government », inspirée à la fois de la tradition politique libérale et des États-Unis. Cette posture correspond également à une période de transformation de la fonction publique fédérale et de ses modes d'action, dont

¹³⁰ Il est d'ailleurs notable que pendant cette même période, le gouvernement britannique ait lui aussi annulé des recensements de mi-décennie qui devaient se tenir en 1976 et en 1986 (Black, 1985).

la commission Glassco n'est qu'un des instruments. La rupture que représente l'arrivée au pouvoir de Mulroney et son programme de coupes sévères n'est donc pas entièrement sans précédent : à partir des années 1970, la tendance était à une reprise en main progressive de la fonction publique par le Parlement (Manion, 1991, p. 362).

L'une des questions les plus cruciales pour le nouveau gouvernement était celle de la loyauté et de la réactivité de l'administration face à un nouveau programme et de nouveaux paradigmes de l'action publique (Juillet et Rasmussen, 2017b). La fonction publique canadienne au début des années 1980 ne repose plus sur le « système des dépouilles » qui a marqué son histoire au XIX^e siècle et pendant une partie du XX^e ; et elle ne compte pas autant de nominations politiques à des postes clés qu'aux États-Unis. Certains élus suggèrent d'ailleurs dans les années 1970 d'aligner les pratiques canadiennes sur celles des États-Unis afin de garantir une meilleure représentativité politique de l'administration. En 1984, le gouvernement Mulroney n'exprima pas de plan explicite de politiser la fonction publique sous une forme ou une autre dans son programme de gouvernement, ce qui dans le cas spécifique de Statistique Canada aurait pu représenter un danger important pour la qualité de ses données et sa crédibilité. Il accorda cependant beaucoup d'attention aux nominations sous son contrôle dans la haute fonction publique. Il semble que pour les conservateurs, la fonction publique fédérale ne pouvait pas être considérée comme parfaitement neutre et apolitique en raison de la longue hégémonie libérale, pendant laquelle de nombreux programmes d'action publique avaient été mis en place, parmi lesquels on peut compter la mise en place du recensement quinquennal et son inscription dans la loi de 1971. Au minimum, on pouvait s'attendre à une certaine résistance passive¹³¹. Les premières années de son gouvernement, Mulroney fut marqué par un mouvement important de personnel parmi les hauts fonctionnaires, notamment de départs à la retraite et de réaffectations (Manion, 1991, p. 363).

Si ce rapport complexe avec la fonction publique fédérale fut l'un des éléments de définition de la première période du gouvernement Mulroney, la place occupée par le projet d'annulation du recensement dans ce contexte n'est pas claire. Il ne semble pas que le recensement de 1986 ait été publiquement discuté pendant la campagne électorale.

¹³¹ Cette préoccupation était ressentie au plus haut niveau du nouveau gouvernement, ainsi qu'en témoigne un mémorandum de Peter White en 1985, conseiller de Mulroney : « The Liberal Party, in office for 20 years out of 21 up to 1984, built the public service that we have inherited... These appointments were made in a conscious and perfectly proper effort to fashion a senior public service that would be compatible with Trudeau's style and approach—the very style and approach that Canadian voters so emphatically rejected in September 1984. It is idle to think that these men and women, who have spent most of their public service careers designing and implementing the Trudeau/Pitfield approach to government, could suddenly become strongly committed to radically altering their own creation. » (Newman et Mulroney, 2006, p. 355)

Le 8 novembre 1984, environ un mois après une victoire électorale spectaculaire (50,3 % des voix, 211 sièges), le nouveau gouvernement annonce un agenda économique marqué par l'objectif de réduire les dépenses de l'État, et de réduire la charge fiscale imposée aux entreprises et aux citoyens canadiens. Dans un discours quelque peu désordonné, le ministre des Finances Michael Wilson résume devant les parlementaires les grandes orientations financières du nouveau gouvernement, complétées par un document du Conseil au Trésor, formulant le détail des coupures budgétaires annoncées¹³². L'annonce et les documents détaillés s'y rapportant intègrent les recensements de la population et de l'agriculture de 1986 – dont la préparation active était bien entamée – à l'ensemble des programmes fédéraux purement et simplement coupés dans le but explicite de réduire les dépenses du gouvernement central. L'économie attendue est d'environ 100 millions de dollars. Le recensement de 1986 est donc annoncé comme l'un des programmes fédéraux annulé, mais les obligations légales et les contraintes constitutionnelles du gouvernement fédéral sont également reconnues pour les provinces des Prairies. Une sorte de recensement de ces provinces doit donc être maintenu, ainsi qu'un amendement à la loi de 1971, qui prévoit un recensement quinquennal, doit être préparé. Le langage du gouvernement en place suggère cependant qu'il sera réduit à sa plus simple expression, puisqu'il n'est décrit que comme un « *headcount*¹³³ ».

Il n'est pas facile, avec les documents dont nous disposons, de produire une chronologie à la fois précise et cohérente des quelques semaines de la crise et des décisions successives qui l'ont ponctuée. Il est cependant notable que Statistique Canada et le Statisticien en chef, Martin Wilk (1980-1985), semblent avoir été prévenus tardivement, probablement vers la fin du mois d'octobre, une semaine avant l'annonce officielle au Parlement : les premières rumeurs apparaissent dans la presse le 30 octobre. Cela laisse entendre une décision largement unilatérale et dépourvue de consultation préliminaire avec les principaux acteurs concernés¹³⁴. Dans les semaines qui suivent, Statistique Canada étudie les conséquences d'une telle annulation et les réponses à y apporter, identifiant les acteurs et utilisateurs concernés, certains ayant été consultés pendant la phase préparatoire du recensement, les organisations

¹³² « Statement by the President of the Treasury Board », sans date, DAI 1, p. 71.

¹³³ Note de service adressée à J. Page (*Director – Survey Operation*) par A. Martin (chef de projet — recensement 1986), 14 novembre 1984, DAI 3, p. 204 ; DAI 1, p. 1.

¹³⁴ Ainsi qu'une lettre du sous-ministre de l'Agriculture le laisse entendre, faisant référence à un courrier envoyé par le Statisticien en chef et daté du 30 octobre 1984, « alerting [le sous-ministre] to the consequences of the cancellation of the 1986 census of agriculture ». Voir DAI 3, p. 248.

internationales avec lesquelles travaille l'agence, et certains éléments d'une stratégie de communication¹³⁵.

Du côté du gouvernement en place, la justification publique de cette décision est remarquablement dépourvue d'ambiguïté. À de nombreuses occasions, dans les médias et au Parlement, les représentants du gouvernement ont tenu un discours cohérent et stable, dont les deux principaux piliers sont :

- La décision d'annuler le recensement s'est faite exclusivement pour des motifs budgétaires : le besoin en données pour lutter contre les inégalités n'est pas nié, et les principales politiques publiques ayant besoin de ces données ne sont pas remises en question à ce stade. C'est la situation financière du pays, souvent qualifiée dans des termes dramatiques, qui impose une telle coupure. L'annulation du recensement de 1986 devrait donc permettre d'économiser entre 100 et 150 millions de dollars, compte non tenu des dépenses supplémentaires pour assurer le minimum constitutionnel et légal en termes de recueil de données.
- Le gouvernement maintient, notamment dans les dernières semaines, que Statistique Canada lui a assuré être pleinement capable de proposer des alternatives viables au recensement de 1986 et de fournir les données indispensables au bon fonctionnement de l'État et de satisfaire les besoins des communautés d'utilisateurs.

De son côté, Statistique Canada a préparé un plan de communication visant à expliquer les objectifs de l'annulation et des dispositifs mis en place pour compenser le manque à gagner en termes de données. Il ressort de cette ébauche que l'agence s'attendait clairement à une réaction significative, mais diverse des utilisateurs des données et du public en général : « It is anticipated that the announcement of the cancellation will generate a wide range of responses. We expect that our user-group will react very negatively, while we expect the Canadian public to demonstrate a wide variety of emotion from the very positive to the very negative¹³⁶ ». Cependant, comme ont pu le constater des journalistes s'adressant à l'agence pour obtenir des détails, Statistique Canada semble avoir eu pour instruction stricte de renvoyer toute question ou enquête vers le bureau du ministre à Ottawa, et ce tout au long de la période.

¹³⁵ Un document en particulier pose les jalons de cette stratégie d'action et de communication, ainsi que de ressources humaines. Il semble clairement s'agir d'un document interne de Statistique Canada, mais il est dépourvu de date et d'auteur. Voir « Actions to be taken if the 1986 is cancelled », DAI 5, pp. 404-409.

¹³⁶ « Draft Outline of the Communication Plan of the Cancellation of the 1986 Census », DAI 1, p. 57-58.

4.2.2.2 Les réactions

Malgré les préparatifs de Statistique Canada et les réponses des représentants de la majorité à l'opposition au Parlement, il ne semble pas que le gouvernement ait développé une stratégie de communication claire autour de l'annulation du recensement. Il est vrai que ce n'était pas la seule coupure annoncée à attirer des critiques, mais le résultat est que l'opposition a pu occuper une place importante dans les médias, relayant les inquiétudes des parties prenantes plus que les réassurances du gouvernement. Ces dernières demeurent, semble-t-il, largement acceptées comme « honnêtes ». D'une manière plus générale, dans les sources accessibles sur cette période il n'y pas beaucoup de traces laissant penser que les motivations de ce dernier étaient seulement des paravents face à un projet plus diffus de remise en question des activités de l'État dans le domaine statistique. En effet, les solutions avancées pour compenser la perte de données reposaient presque exclusivement sur d'autres produits de Statistique Canada. Il est un fait cependant que la décision pouvait être perçue comme l'application d'une « idéologie conservatrice » méfiante vis-à-vis des instruments de l'État en général :

Peter Findlay: I think it marks a kind of part of the overall Conservative philosophy of returning things back to the market, because if groups like ours, and other social planning agencies can't get this kind of information to mount a criticism – and recall there was a lot of talk about open government, and so on – if those statistics disappear, then we're going to be at loss to develop criticism. But I suppose they can't sell the census to anybody and the next best thing for them is to abolish it.

Monica Boyd: If you are suggesting that there is an hidden agenda – in other words that, that by not collecting data on socially relevant issues, one then can say, in all honesty, “we don't know, therefore we cannot act”- I think that one's giving the current government a little bit too much credit for being Machiavellian. I suspect the decision was very clear-cut – there was a large dollar item in the budget of Statistics Canada; there was considerable questioning as to whether or that large dollar amount was really necessary. And on the basis of the king of questioning and answers they received, they decided not. (CBC, 16 novembre 1984)¹³⁷

Une des raisons expliquant la force du mouvement opposé à l'annulation du recensement est que cette dernière incluait le recensement de l'agriculture qui accompagnait le recensement de la population. Cohérente du point de vue des objectifs du gouvernement, cette annulation conjointe touchait très directement un certain nombre d'utilisateurs de données au sein d'organisations professionnelles, mais aussi au sein même des ministères, et en premier lieu

¹³⁷ Émissions de CBO radio « All in a day: Effect of the Cancellation of the 1986 Census », 16 novembre 1984, DAI 5, pp. 494-498; Peter Findlay était le président du think tank *Canadian Center for Policy Alternatives* et Monica Boyd, professeure à Carleton University.

celui de l'Agriculture, dont le ministre et les hauts fonctionnaires ont rapidement fait remonter leurs inquiétudes¹³⁸.

Les documents ayant le plus circulé pendant la période de réflexion entre l'annonce de la décision et son annulation sont des mémorandums abordant la question comme des études d'impact. La plupart semblent clairement être le fait de Statistique Canada, mais leur diffusion exacte n'est pas nécessairement claire : certains documents sont explicitement adressés aux ministres, mais ce n'est pas le cas de tous. Plusieurs semblent avoir été des documents de travail diffusés en interne. Ces documents sont cependant clairement le fait de fonctionnaires respectant leur devoir de réserve, et s'ils ne dissimulent pas les difficultés provoquées par l'annulation du recensement, ils ne se présentent pas comme des documents d'opinion et le souci de ne pas remettre publiquement en question la décision du gouvernement est palpable¹³⁹. Plusieurs de ces documents établissent une comparaison avec le Royaume-Uni et surtout avec les États-Unis, non sans souligner cependant que cette comparaison, qui semble être inspirée par les membres du gouvernement eux-mêmes, n'est pas vraiment pertinente. Certes, le recensement américain est décennal, comme l'était le recensement canadien jusqu'aux années 1950, mais ce type d'enquête n'est pas intégré de la même façon dans les deux pays, et le passage à un recensement décennal au Canada serait problématique¹⁴⁰. Le document reconnaît une dépendance d'une multitude d'utilisateurs, tant à l'intérieur du gouvernement fédéral qu'en dehors, tandis que les gouvernements locaux s'appuient aussi dessus : « Indicative of the extent to which the census has become embedded in Canadian life and expectation is the frequency to which it is directly or indirectly referenced by federal and provincial statutes ». Cela explique que l'annulation d'un recensement quinquennal représente un problème important pour un grand nombre d'acteurs.

¹³⁸ Il y a plusieurs lettres de ce type présentes dans les liasses de documents envoyées par les archives, certaines adressées à Martin Wilk, d'autres directement à Harvie Andre. Elles sont formulées de manière prudente, mais expriment une inquiétude certaine face au manque à gagner en termes de données que représenterait l'abandon du recensement agricole, la difficulté à compenser ce manque par des enquêtes existantes, et le surcoût qu'impliqueraient des alternatives.

¹³⁹ Un des documents les plus inhabituels de l'ensemble est une lettre envoyée par Fellegi à Wilk, dans laquelle il se défend, dans les termes les plus clairs, d'avoir incité les cadres de l'agence à contester discrètement la décision gouvernementale lors d'une réunion. Cette lettre est motivée, semble-t-il, par l'appel d'un journaliste de *La Presse* à Fellegi lui demandant de confirmer cette rumeur. L'énergie avec laquelle Fellegi entend éclaircir les choses est remarquable. Par ailleurs, le ton très formel de la lettre est en contraste avec d'autres échanges entre les deux hommes : quoique toujours tout à fait professionnels, ces courriers donnent le sentiment d'une certaine familiarité entre les deux. On en retire l'impression d'un climat de tension inhabituel autour de ce soupçon, suffisant pour pousser Fellegi à faire entrer dans les archives de l'agence une dénégation officielle si la question devait arriver sur le devant de la scène. Mémorandum de Ivan Fellegi à Martin Wilk, 23 novembre 1984, DAI 6, p. 579.

¹⁴⁰ Voir par exemple, Discussion Paper : the 1986 Census, sans date, DAI 1 pp. 11-31.

À la mi-novembre 1984, le Statisticien en chef adjoint, Ivan Fellegi, va commencer les premières versions d'un document important, intitulé dans sa version finale « Options for the 1986 Census », qui offre un panorama intéressant des alternatives offertes par Statistique Canada au gouvernement. Le document a connu plusieurs versions, dont les principales traces semblent être une navette entre le Statisticien en chef, Martin Wilk, et Ivan Fellegi¹⁴¹. Il est notable que ce document présente dans les options proposées un maintien pur et simple du recensement, dans une opposition frontale à une deuxième option tout aussi improbable à ce stade (le document date du 22 novembre) : aucun plan de substitution, choix jugé « unwise and unmanageable » par Fellegi. Dans les points suivants, il développe les alternatives plus raisonnables, mais en souligne la complexité, la nécessité de mettre en place de nouvelles enquêtes spécialisées le temps d'explorer la possibilité d'utiliser de manière systématique les données administratives qui, de toute façon, demeurent incomplètes en l'état. Dans l'ensemble, Fellegi souligne que la chose est techniquement possible et faisable, mais que deux contraintes demeurent : le temps et les coûts. Il faudra du temps pour développer des outils statistiques au niveau de qualité et de précision requises pour remplir les missions du recensement. Il estime que 7 à 8 ans seront nécessaires au minimum. L'autre point est structuré pour répondre aux arguments des conservateurs, et avance une estimation du coût de ces alternatives, autour de 80 millions de dollars *a minima*, rendant clairement moins attractive l'annulation du recensement

Les problèmes posés par le projet d'annulation du recensement de 1986, particulièrement dans ces conditions précipitées, sont nombreux et il serait difficile d'en dresser une liste exhaustive. Entre les considérations techniques concernant la qualité des estimations intercensitaires que pourrait produire Statistique Canada, et les préoccupations plus limitées, mais nombreuses, exprimées par une grande variété d'acteurs, la liste est longue et de qualité inégale. Il est cependant possible d'identifier un certain nombre de facteurs mis en avant par les opposants à la décision gouvernementale qui semblent avoir un poids particulier dans son revirement un mois plus tard. Un des points récurrents est celui de l'opportunité perdue de création d'emplois (environ 40 000 à temps partiel au total, environ 6 000 équivalents temps plein annuels). Un autre argument régulièrement invoqué et particulièrement pertinent pour l'opposition en raison du discours gouvernemental sur la rigueur budgétaire à adopter est le fait que les calculs de la péréquation sont particulièrement sensibles à des estimations démographiques imprécises : selon des rapports de Statistique Canada, le gouvernement aurait

¹⁴¹ Voir notamment DAI 3, pp. 238-246 pour une des premières versions et la réponse de Wilk.

dépensé environ 220 millions de dollars de trop sur une période de cinq ans en raison de l'obsolescence des données de recensement (DAI 4, p. 325).

Une des nouveautés que devait apporter le recensement de 1986 selon la planification d'origine était un développement des statistiques de handicap et des minorités visibles (DAI 3, 218). C'est une cible facile et l'un des points récurrents du discours de l'opposition, aussi bien dans les courriers que dans la presse ou au Parlement. L'opposition à l'annulation a donc souvent fait référence au problème posé par le non-recueil de ces informations, au risque parfois de forcer un peu le trait. En effet, les questions sur les origines étaient loin d'être une nouveauté et si le recensement de 1986 perfectionnait son questionnaire, il introduisait relativement peu de changements importants à sa structure et son contenu. Le recensement canadien compte depuis 1871 des questions sur les origines de la population, et sa formulation comme « origine ethnique » fut fixée en 1961 (Simon et Piché, 2013, p. 1990). La question du recensement de 1986 offerte à l'approbation du gouvernement précédent était basée sur la question posée en 1981, sa formulation devant permettre de mieux mettre en valeur les minorités visibles (Statistique Canada, 1989, p. 32-33, 149). Il est cependant vrai que le questionnaire de 1986 ajoutait trois questions inédites touchant à la protection de minorités au sein de la population : une question spécifique sur le statut d'autochtone (adressée à l'ensemble de la population), une sur les handicaps et la dernière sur les études (adressées à 20 % des ménages). Ces trois nouvelles questions étaient le fruit de demandes exprimées lors du cycle de consultation lors de la préparation du recensement et avaient été validées par le gouvernement libéral en mai 1984 (Statistique Canada, 1989, p. 35-37).

Il existe une remarquable unité de l'opposition, qui s'exprime moins par une campagne médiatique cohérente que par des lettres nombreuses et unanimes dans leur objection à la décision du gouvernement. Une variété étonnante d'acteurs et d'organisations, aux intérêts parfois fortement différents participent à ce phénomène, incluant les directeurs et directrices de département de nombreuses universités à travers le pays, et des associations professionnelles, depuis la *Canadian Homemakers Association* jusqu'à l'Office canadien de commercialisation des poulets. Dans notre demande d'accès à l'information, une proportion importante des documents sont des copies de lettres envoyées entre la fin du mois d'octobre 1984 et le mois de janvier 1985. Au total, un document de Statistique Canada daté du 28 janvier 1985 liste près de 140 courriers officiels envoyés pour l'essentiel à un petit nombre de destinataires : Harvie Andre surtout, en tant que responsable du recensement devant le Parlement, suivi de Martin Wilk lui-même, ainsi que de Michael Wilson (Finance)

et Robert de Cotret (président du Conseil du Trésor)¹⁴². Les auteurs de ces courriers sont, on l'a dit, extraordinairement variées, mais une large majorité de l'ensemble est composée d'organisations professionnelles, pour beaucoup pancanadiennes, et d'universitaires (souvent directeurs de département). On y trouve aussi une poignée de courriers envoyés par des parlementaires demandant des instructions aux ministres pour répondre à leurs administrés, ou à des organisations basées dans leur circonscription¹⁴³. Au moins une lettre d'un élu des Communes membre du PPC a été adressée à Andre pour lui demander de rétablir le recensement¹⁴⁴.

Au Parlement, surtout aux Communes, mais aussi au Sénat, la question est abordée à plusieurs reprises, notamment pour souligner le manque de consultation avec les parties prenantes, et particulièrement les provinces, ayant précédé la décision et son annonce (DAI 3, p.218-219). Le principal orateur de l'opposition aux Communes est le libéral Don Boudria, dont c'était le premier mandat fédéral, qui va harceler le gouvernement de questions et de critiques pendant tout le mois de novembre. Il est de très loin l'orateur le plus actif sur cette question, relayant une variété de préoccupations associées à l'annulation du recensement. Il a proposé plusieurs fois des motions visant à rétablir cette enquête, sans succès.

4.2.2.3 « *Annulation de l'annulation* »

Même si nous n'avons pas le détail des échanges entre les ministères concernés et Statistique Canada, ni au sein des ministères eux-mêmes, il semble que le gouvernement ait rapidement réalisé que l'annulation du recensement n'était probablement pas une opération si simple. Des indices laissent penser que derrière une façade d'unité et de cohérence, les principaux acteurs concernés n'étaient pas tous d'accord¹⁴⁵. À une date difficile à déterminer, le gouvernement a

¹⁴² « Summary of representations as of January 28th, 1985 concerning the 1986 census », Statistique Canada, 29 janvier 1985, DAI 8 pp. 820-846; à ces 138 courriers identifiés dont beaucoup sont présents dispersés parmi les huit documents de la DAI, on trouve aussi une pétition signée par les représentants de 111 institutions très diverses (universités, hôpitaux, organisations professionnelles, etc.). Dans un autre document, on trouve la référence à 143 lettres opposées à l'annulation : « Summary of representations as of december 31, 1985 concerning the 1986 census », DAI 4, pp. 359-379.

¹⁴³ Nous n'avons malheureusement pas les réponses à ces derniers courriers, si réponse il y eut.

¹⁴⁴ Lettre de Walter McLean à Harvie Andre, 11 décembre 1984, DAI 4, p. 304. Dans son courrier, McLean souligne l'importance du recensement pour les programmes de lutte contre les discriminations, mettant notamment en avant les nouvelles questions que le recensement de 1986 devait poser sur le sujet.

¹⁴⁵ Deux documents en particulier me semblent éclairants sur ce point. Le premier est une lettre envoyée par Michael Wilson à Harvie Andre et au président du Conseil du Trésor Robert de Cotret datée du 13 novembre 1984 (DAI 3, pp. 202-203), dans laquelle il pointe que des membres de son ministère sont préoccupés par cette décision, ce qui le pousse à suggérer à ses collègues de considérer des « arrangements alternatifs ». La seconde est plus anecdotique, et difficile à confirmer : dans un courrier adressé à Robert de Cotret par un professeur de l'université d'Alberta et datée du 18 novembre 1984 (DAI 6, p. 518), l'auteur a cette formule curieuse : « You are being mentioned as the one minister holding out against a cancellation of the

ordonné la préparation d'un rapport, une « review », de sa décision du 8 novembre par un groupe de sous-ministres. Ce dernier remet son rapport dans le courant du mois de décembre 1984¹⁴⁶. Sa conclusion est claire : l'annulation pure et simple du recensement de 1986 représente un ensemble de coûts et de risques au moins équivalents aux gains espérés par le gouvernement. Selon le comité, il existe d'autres moyens de faire des économies substantielles dans le budget de Statistique Canada.

Au retournement de la position du gouvernement vers la fin du mois de décembre étaient attachées un certain nombre de conditions pour Statistique Canada. La planification du recensement, qui avait, semble-t-il, été ralentie mais pas interrompue pendant les négociations, avait pu reprendre en prenant en compte de nouvelles contraintes. Le gouvernement entendait en effet réaliser en maintenant le recensement de 1986 les mêmes économies qu'il prévoyait de faire en l'annulant, soit environ 100 millions de dollars. À charge pour Statistique Canada de trouver les ressources nécessaires en interne. Le recensement de 1986 devait donc limiter ses coûts en reprenant l'essentiel de la méthodologie du recensement de 1981, mais la charge budgétaire exigeait cependant des aménagements considérables. La méthodologie essentielle ne fut pas modifiée, et le contenu ne subit pas de coupes drastiques : les questions sur l'origine, les autochtones et le handicap ne furent pas affectées. D'autres aspects du recensement furent cependant lourdement touchés (Royce et Pryor, 1987). Les solutions envisagées par Statistique Canada dans les semaines précédentes servirent de point de départ :

- Une stratégie de communication sensiblement réduite, ainsi qu'un moindre investissement dans les stratégies visant à améliorer le taux de couverture.

cancellation », ce qui semble suggérer que dès la mi-novembre, le cabinet était fortement divisé sur la question et que d'une manière ou d'une autre, cela se savait. Il ne m'a pas été possible d'étayer cette information à l'aide d'autres documents, mais il conforte d'autres remarques éparses dans la presse et dans des documents de travail de Statistique Canada. Par exemple, dans le compte-rendu d'une série de conversations téléphoniques avec des agences municipales et provinciales, Kevin Powers (directeur régional pour les Maritimes) remarque à Bernie Lynch (directeur des opérations) : « There is also evidence to indicate that the Ministers concerned are beginning to recognize the longer term difficulties which are likely to occur. The solution may be to come up with some form of readjustment to the decision, possibly by having a 2A only census» (DAI 6, p. 528).

¹⁴⁶ Le rapport complet présent dans DAI 4 n'est pas daté, mais on a aussi un brouillon d'un document apparemment similaire, piloté par un « review committee » non détaillé daté du 11 décembre 1984 (il est possible qu'il s'agisse d'un document interne à Statistique Canada). Il y a entre les deux documents de fortes ressemblances, et ils se distinguent surtout par la forme et l'organisation. Voir DAI 4, pp. 308-318 et pp. 385-389. Il n'est pas certain que ces documents aient été diffusés par le gouvernement avant l'annonce officielle de sa décision le 22 décembre, mais il semble que Harvie Andre avait annoncé qu'un tel audit était en cours, car Don Boudria y fait indirectement référence dans l'une de ses prises de parole. Andre lui-même ne le cite pas explicitement lors de son interview par CBC le 23 décembre, mais il parle de consultations internes sur les alternatives possibles, DAI 8, pp. 760-762.

- Le recrutement des énumérateurs a dû passer par un programme gouvernemental de recrutement parmi les jeunes et notamment les étudiants (12,6 % des énumérateurs en 1981, 55,6 % en 1986), ce qui n'était pas sans créer des inquiétudes quant à la réception des formations du personnel prévues pour des effectifs plus diversifiés.
- Une stratégie majeure de recouvrement des coûts via l'augmentation des prix des produits proposés par Statistique Canada.

Dans l'ensemble, le recensement de 1986 s'est déroulé dans de bonnes conditions et ses principaux résultats ainsi que les analyses sur sa qualité qui ont suivi ont été satisfaisants. L'épisode occupe donc une place particulière dans l'histoire des recensements et de Statistique Canada. L'un de ses aspects les plus frappants est que l'agence elle-même n'a pas hésité à mentionner la brève annulation du recensement dans ses documents les plus accessibles sur le recensement de 1986. Une section entière, quoique brève, y est consacrée dans le plan de la principale synthèse publiée par Statistique Canada. Les termes employés ne sont pas ouvertement critiques du gouvernement, mais ce passage est étonnamment direct :

Census activities were well under way when everything came to a halt on November 8, 1984. In keeping with the federal government's commitment to reduce expenditures, the census was cancelled. However, concerns were raised by a variety of data users, and the decision to cancel the census was rescinded a month later. (Statistics Canada, 1989, p. 10)

Le paragraphe suivant reprend les principaux arguments contre l'annulation que l'on a évoqués plus haut, mais ne mentionne pas les compromis exigés par le gouvernement, qui vont être présentés de manière dispersée à travers le document. La remarquable brièveté de l'épisode, à peine deux mois, et du passage lui-même, laisse songeur. On aurait pu s'attendre à ce que l'ordre d'annulation et sa révocation ne soient pas évoqués aussi directement, par souci de loyauté au gouvernement en place. Il est en effet peu contestable que l'épisode ne brille pas dans l'histoire du gouvernement Mulroney, quand bien même son revirement montre paradoxalement une certaine souplesse et une capacité d'écoute.

Pour conclure sur cet épisode, on peut remarquer que la « crise du recensement de 1986 » n'en est donc pas vraiment une. Une coalition non coordonnée d'intérêts divers a réussi à renverser une décision gouvernementale et ce, sans rencontrer une résistance cohérente au sein du gouvernement. Ce dernier semble avoir assez rapidement réalisé que l'annulation représentait un ensemble de problèmes beaucoup plus coûteux que prévu, à la fois financièrement et politiquement. La signification de cet épisode est de même difficile à fixer

de manière définitive. Ce qui ressort particulièrement de ces interactions entre le gouvernement, Statistique Canada et la communauté hétérogène des utilisateurs du recensement, c'est que la volonté du gouvernement Mulroney d'annuler le recensement était, semble-t-il, dépourvue de mobiles idéologiques substantiels ou même cohérents. Le recensement n'est pas pris pour cible en tant que symbole d'un hypothétique « statist overreach »¹⁴⁷. Il n'est pas critiqué non plus sur le plan du caractère intrusif de son questionnaire, alors que le contexte aurait pu s'y prêter (l'affaire Mary Otto est évoquée à plusieurs reprises dans les documents)¹⁴⁸. L'objectif semble bien avoir été seulement de chercher à réduire les dépenses gouvernementales. Comme le soulignait en 1984 Monica Boyd, le recensement apparaissait comme un item coûteux et apparemment facile à éliminer du budget, et il n'est pas nécessaire d'y voir un plan d'attaque contre les producteurs d'informations neutres au sein du gouvernement ou une dénégation du « gouvernement par la preuve ». De fait, c'est bien sur la question des finances que cet évènement a le plus touché Statistique Canada et établi définitivement l'autorité d'Ivan Fellegi. Par ailleurs, il n'est cependant pas douteux que l'on puisse interpréter cet évènement comme un conflit entre un gouvernement conservateur et les parties prenantes à une certaine conception de l'activité de l'État. En ce sens, le recensement de 1986 apparaît effectivement comme une illustration de la dépendance au sentier de l'activité fédérale, de la vision défensive que les fonctionnaires pouvaient avoir des programmes auxquels ils participaient, situation dénoncée par les conservateurs. La dimension politique de cet épisode porte donc surtout sur le volet *policy* de notre triptyque. C'est aussi sur ce plan que la défense du recensement s'est particulièrement formulée : une gêne considérable et des coûts supplémentaires pour maintenir la qualité des programmes de politiques publiques établis dans la loi. Les conservateurs ont pris grand soin de ne pas attaquer le contenu du recensement, n'ont en particulier pas remis en question son importance pour un ensemble de programmes visant à la réduction des inégalités. On pourra noter pour finir que cette approche, qui met en valeur une résistance au projet du gouvernement (ou un manque de réactivité politique, suivant là où l'on se place), ne doit pas

¹⁴⁷ On pourra noter cependant que dans ses premières prises de parole publiques après l'abandon du projet d'annulation, Harvie Andre laisse entendre une surprise certaine face au nombre de programmes et d'acteurs dépendant des données du recensement pour leurs activités : Interview de Harvie Andre par CBC radio, 21 décembre 1984, DAI 8, pp. 760-762.

¹⁴⁸ Mary Otto est une habitante de Colombie-Britannique ayant refusé de répondre à certaines questions lors du recensement de 1981. L'affaire finit devant les juges en 1984, mais le juge donne partiellement raison à Mary Otto et le gouvernement décide d'abandonner les poursuites le 14 décembre 1984 : « BC woman wins dispute with Statscan (sic) », *The Chronicle Herald*, 14 décembre 1984, DAI 8, p. 740. Statistique Canada semblait particulièrement soucieux de ne pas voir s'établir de passerelles entre ce procès et l'annulation du recensement, et en fait mention dans plusieurs documents, notamment dans sa stratégie de communication interne (DAI 5, p. 458).

non plus être exagérée et qu'en dernière analyse, cette résistance ponctuelle n'a pu qu'imposer un changement de tactique au gouvernement, certainement pas de stratégie. Cela ne l'a pas empêché de poursuivre ses objectifs et d'imposer à Statistique Canada une sévère austérité, mais en laissant à son directeur une certaine marge de manœuvre dans son application. L'héritage politique et économique du mandat de Mulroney n'a pas été marqué par cet évènement, et il est rare qu'on en fasse même mention. C'est surtout une trentaine d'années plus tard que l'évènement a été ramené en mémoire. L'annulation avortée du recensement de 1986 est en effet surtout frappante par la comparaison avec la crise de 2010 et le recensement de 2011.

4.3 Les années 2000-2016 : période d'instabilité

La période faisant suite au recensement de 1986 n'est pas été marquée par une répétition des tensions occasionnées par le projet d'annulation du recensement quinquennal. Il ne se développe donc pas un climat de crise structurelle autour du recensement canadien, alors même que les conditions économiques qui justifiaient la décision initiale du gouvernement Mulroney ne vont pas connaître d'amélioration significative dans un premier temps. Le recensement canadien poursuit donc son cours sans changement massif jusqu'aux années 2000, expérimentant entre autres le développement et la démocratisation d'Internet. Il reste cependant que cette période n'est pas exempte de tensions disjointes, qui vont culminer avec la crise de 2010.

4.3.1 Grandes orientations du recensement depuis les années 1990 : Count me Canadian et le recensement dans un pays multiculturel

Le recensement canadien compte une ou des questions sur la race ou l'origine ethnique depuis 1871 (à l'exception de 1891), mais différents systèmes de classification l'ont précédé pendant la période coloniale (Thompson, 2020). La question des catégories raciales et des origines dans le recensement est presque aussi ancienne au Canada qu'aux États-Unis, et il existe des traces d'emprunts entre les deux dès le XIX^e siècle (Shanahan, 2014). Le développement des applications légales et concrètes de la Charte et de la nouvelle Constitution dans les années 1980 ne va pas avoir un effet méthodologique fondamental sur le recensement canadien, mais ce dernier va néanmoins être touché par les développements particuliers de l'intérêt politique pour cette question. La conception de la diversité au Canada prend en effet une trajectoire originale et tend à être définie comme une mosaïque plus que comme le creuset (*melting pot*) des États-Unis (Fong et Gulia, 2000, p. 158). La forte

visibilité politique de ces questions va représenter un enjeu délicat pour Statistique Canada et pour le recensement. Le recensement de 1986, on l'a évoqué, devait proposer une série de questions nouvelles destinées à permettre une lutte informée contre des inégalités parfois perçues comme structurelles, en particulier autour de la question des minorités visibles. Le maintien de ces questions dans les formulaires représentait l'une des principales différences avec le recensement précédent, dont le modèle devait en principe être reproduit à l'identique pour des raisons d'économies.

Un autre moment de l'histoire politique du recensement canadien nous a paru intéressant quoique quelque peu anecdotique, car il présente une interface originale du politique et de la méthodologie avec une demande venue de la société civile. Le mouvement *Count Me Canadian* émerge dans la presse populaire de tendance conservatrice, dans les journaux du groupe Sun (notamment les *Toronto Sun*, *Edmonton Sun*, *Ottawa Sun*, *Calgary Sun*) à partir de 1988. Son objectif est de renforcer la visibilité d'une origine canadienne dans la question sur les origines dans le recensement. L'item d'origine « canadienne » ou « Canadian » n'existant pas dans les options proposées, les articles de presse et éditoriaux poussent leurs lecteurs à remplir l'item ouvert « autre » pour pousser Statistique Canada à en reconnaître l'existence. La question en tant que telle est l'une des plus évidemment politiques du recensement, et a été utilisée dans bien des débats au Canada, mais elle n'avait pas subi de remise en cause sur le fond depuis son inscription. Comme on va le voir, les effets véritables de cette campagne sont difficiles à évaluer.

À partir de 1986, la question des origines ethniques est posée à tous les recensements, alors qu'elle n'était posée jusque-là que tous les dix ans (années en 1). De plus, la question elle-même évolue : il devient possible de remplir jusqu'à trois réponses « autre » sur la question, en plus des items à cocher proposés. La question propose 15 origines ethniques dans les items (française, anglaise, irlandaise, écossaise, allemande, italienne, ukrainienne, néerlandaise, chinoise, juive, polonaise, noire, inuit, Indien d'Amérique du Nord, métisse) à quoi s'ajoutent sept exemples pour les espaces « autres » (portugaise, grecque, indienne (Inde), philippine, japonaise, vietnamienne). Le Guide accompagnant le questionnaire mentionne explicitement que l'origine ne doit pas être confondue avec la nationalité, et que les Canadiens forment par définition une population très diverse : « Ethnic or cultural group refers to the "roots" or ancestral origin of the population and should not be confused with citizenship or nationality. Canadians belong to many ethnic and cultural groups, such as Inuit, North American Indian, Metis, Irish, Scottish, Ukrainian, Chinese, Japanese, East Indian (from the subcontinent of

India), Dutch, English, French, etc. » (Statistics Canada, 1989, p. 148, 171). La présence de catégories hétérogènes, comme noire ou métisse, visait à obtenir des informations plus précises sur les minorités visibles. Lors de la préparation du recensement de 1991, la question et ses enjeux sont sensiblement les mêmes (Statistics Canada, 1990, p. 15-16). La formulation est légèrement différente, complétée de quelques exemples supplémentaires et surtout d'une note explicative directement à côté de la question :

While most people of Canada view themselves as Canadian, information about their ancestral origins has been collected since the 1901 Census to reflect the changing composition of the Canadian population and is needed to ensure that everyone, regardless of his/her ethnic or cultural background, has equal opportunity to share fully in the economic, social, cultural and political life of Canada. Therefore, this question refers to the origins of this person's ancestors. (Statistics Canada., 1992, p. 50)

La campagne *Count Me Canadian* appelait spécifiquement à ignorer cette instruction pour noter une origine canadienne dans les sections « autres ». Quelle qu'ait été l'influence exacte de cette campagne, la question sur les origines en 1991 vit apparaître cette réponse comme la 5^e catégorie la plus importante parmi les répondants (Statistics Canada., 1997, p. 92-93). Entre 1986 et 1996, l'origine canadienne (seule ou combinée) est passée de 0,5 % en 1986, à 4 % en 1991 puis à 31 % de la population en 1996, dépassant les deux groupes historiques principaux (français et britannique) (Boyd et Norris, 2001, p. 2). En 2001, la question est structurellement identique, mais l'exemple canadien arrive en première position : la proportion de réponses utilisant cette catégorie atteint son sommet, 39 %, lors de ce recensement.

Cet ajout d'une origine canadienne dans le recensement de 1996 est le fait d'une pratique à laquelle les organisateurs du recensement n'ont pas voulu entièrement déroger : la position relative des exemples et des items dans la question sur les origines était influencée par leur proportion de répondants lors du recensement précédent. Les réticences de Statistique Canada étaient avant tout d'ordre technique et logique, car la conception même de la question visait précisément à ouvrir la boîte noire d'une nationalité légale et d'une population canadienne, dont une importante proportion n'était pas née sur place, questions posées ailleurs dans le formulaire. La question sur les origines fut néanmoins structurée différemment en 1996, devenant une question ouverte accompagnée d'une liste de 24 exemples (parmi lesquels figurait « canadienne », en 5^e place), en lieu et place d'une liste d'items à cocher (Statistics Canada., 1997, p. 61). Le principal problème était la perte en continuité des données ainsi qu'un problème d'interprétation et d'analyse de la question elle-même : la part des gens

déclarant avoir des origines « canadiennes », en dépit de la définition qui lui est donnée par Statistique Canada, va fortement augmenter au détriment de la lisibilité de la question et de ses objectifs (Boyd et Norris, 2001 ; Lee et Edmonston, 2010, p. 81). La proportion considérable de répondants utilisant cette catégorie générait un bruit statistique compliquant le traitement des données et leur exploitation par les utilisateurs. Face aux problèmes posés par la question sur les origines, Statistique Canada semble avoir envisagé de supprimer la question ou du moins de la reformuler complètement pour le recensement de 2001, mais l'agence s'est heurtée à une opposition au sein même de l'administration fédérale, en particulier de la part de Patrimoine Canada (Bronskill, 2000).

L'épisode du mouvement *Count me Canadian* représente un cas limite. En effet, le succès apparent du mouvement n'a pas eu un impact notable sur la méthodologie générale du recensement. Du reste, son poids spécifique dans cette évolution des réponses n'a pas été confirmé. Certains documents de Statistique Canada font effectivement mention de son influence sur le contexte de communication du recensement de 1991 et 1996, mais ne se hasardent pas à juger de son importance exacte, si la chose est même possible (Statistics Canada, 1997, p. 73). Quoiqu'il soit tentant d'y voir une relation de cause à effet, l'émergence d'une réponse « canadienne » peut aussi s'expliquer par les éléments de contexte que l'on a évoqués, sans que la campagne de presse lancée par le *Toronto Sun* ait nécessairement eu un impact significatif (Boyd et Norris, 2001, p. 1). En laissant de côté ses dimensions idéologiques plus larges, la polémique ne concernait en effet que le contenu d'une partie du questionnaire, et si Statistique Canada a effectivement réagi, et changé la question, ce fut en la reformulant de manière significative. Le recensement canadien n'a pas fondamentalement changé à la suite de cette polémique, et il n'a certainement pas amené ses responsables à envisager à cause d'elle des modifications comparables à celles que commençaient à planifier les États-Unis, dans le long développement de l'ACS, ou bien l'INSEE en France avec les premières étapes du passage au nouveau recensement roulant. Du point de vue méthodologique, la problématique posée par le mouvement *Count Me Canadian* touchait aux enjeux de l'autodénombrement et de la place croissante donnée à des variables identitaires « subjectives ». Elle rejoint en cela l'espace de débat ouvert aux États-Unis sur la possibilité de choisir plusieurs origines, même si, encore une fois, le débat n'a jamais atteint la même intensité au Canada.

Cette rupture dans les réponses à cette question et la campagne de presse que nous mentionnions ne constituent pas véritablement une transformation de la méthodologie du

recensement dans son ensemble : cela n'a concerné directement qu'une seule question du questionnaire 2A, distribué à l'ensemble de la population, et n'a pas abouti à une refonte complète du plan méthodologique du recensement. L'incident reste intéressant cependant, car il montre l'ambiguïté des relations entre les demandes du public et les réponses apportées par Statistique Canada : celles-ci sont en temps normal relayées par les institutions politiques électorales et par des structures de consultation mises en place par Statistique Canada au cours des années 1980. Ce ne fut pas le cas en 1991, les consultations préparatoires de ce recensement ne font pas mention de cet enjeu (Statistics Canada, 1990). La campagne *Count Me Canadian* ne visait pas Statistique Canada directement, mais voulait apparemment poser l'agence – et par extension le gouvernement – devant un fait accompli, une sorte de plébiscite spontané. En prenant le recensement pour cible, ou plus exactement comme relais d'un message politique, la campagne profitait de son rôle symbolique : au-delà des institutions, c'est le Canada tout entier qui était invité à constater et à mettre en l'avant sa propre « canadianté », parfois dans une opposition implicite avec des identifications exogènes. Ce modèle est ouvert à plusieurs interprétations, mais pour l'essentiel il consistait alors d'une part à faire reconnaître l'existence d'un groupe ethnique « canadien », et d'autre part à faire d'une identité canadienne un creuset dans lequel viendraient se fondre les identités diverses d'une population largement composée de personnes issues de l'immigration (Abu-Laban et Stasiulis, 2000 ; Boyd, 1999 ; Howard-Hassmann, 1999). Du reste, la critique du multiculturalisme peut elle aussi s'appuyer sur les statistiques du recensement, ne serait-ce que pour critiquer le processus de légitimation qu'elles peuvent offrir à des minorités ethniques dépourvues de structure sociale capable de leur donner une capacité normative sur leurs membres (Roberts et Clifton, 1982). Les tenants et aboutissants de cette évolution parmi les répondants nous intéressent cependant moins que ce que cet enjeu révèle de la contribution du recensement contemporain au processus constant de redéfinition des contours de la communauté politique canadienne, qu'on la considère comme une nation canadienne à part entière ou non.

Pour finir sur cet épisode, on pourra enfin s'attarder sur la dimension éminemment symbolique de la polémique. Il n'y a guère eu de meilleure illustration au Canada de l'importance contemporaine du recensement dans la question nationale, toujours délicate et particulièrement dans ce pays. La campagne *Count Me Canadian* représentait une tentative aussi originale que délibérée d'investir le recensement d'un rôle actif dans la définition de l'identité canadienne. Nonobstant le sous-texte partisan de ce projet, il s'agit d'un exemple

particulièrement parlant de la dimension « polity » de recensement, dans le cadre de laquelle cet instrument sert à délimiter les frontières de la communauté politique, de ce qui est considéré comme partie de ce groupe et ce qui lui est exogène. La question est certes compliquée dans le cas canadien par la position inhabituelle du gouvernement fédéral et sa réticence, pour de multiples raisons, à reconnaître pleinement une identité nationale canadienne unitaire. Il convient cependant de ne pas exagérer le poids de la campagne elle-même, car il est impossible de déterminer la relation de causalité entre son développement et les résultats du recensement. On ne peut qu'observer une corrélation frappante, mais difficilement vérifiable. Cet épisode précis est du reste quelque peu oublié aujourd'hui, et virtuellement aucun auteur ne lui reconnaît un impact de long terme sur les évolutions des statistiques canadiennes à cette période.

4.3.2 La crise de 2010 : une tentative de réforme difficile à cerner

La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été pour le recensement canadien une période de développements techniques, en particulier autour de l'usage d'Internet et d'une nouvelle étape dans la méthodologie de l'autodénombrement. Si cette période a compté un certain nombre de débats, notamment sur le délai de conservation des données du recensement, aucun d'entre eux n'est à la mesure de celui qui débute en 2010. Pendant les années 1990, au diapason des évolutions théoriques diffusées par la communauté épistémique internationale, la question du futur du recensement canadien est posée pendant les périodes intercensitaires. De nouvelles techniques, de nouvelles technologies, un contexte financier tendu, et la crainte d'une réticence croissante de la population, poussent en effet à étudier des alternatives. Certaines avaient déjà été évoquées pendant la crise du recensement de 1986, dans des documents internes de recherche de Statistique Canada, et dans les années 1990, un certain nombre de travaux mentionnaient différentes alternatives à un recensement exhaustif, allant jusqu'à évoquer un possible abandon du recensement classique au profit de nouvelles méthodologies (Beaud et Prévost, 1998, p. 723-724). Statistique Canada organise d'ailleurs en 1997 un Symposium de son département de méthodologie spécifiquement intitulé *New Directions in Surveys and Censuses*, envisageant notamment l'exploitation des registres pour le recensement (Ministry of Industry et Statistics Canada, 1998). En s'appuyant notamment sur les travaux de Kish et Verma, certains suggèrent effectivement plusieurs pistes d'évolution possibles pour le recensement, au risque parfois de s'éloigner fortement du modèle de recensement classique pour s'appuyer sur les données administratives existantes (exploitations de registres) et sur des enquêtes par échantillon (Alexander, 2002 ; Kish, 1979 ;

Kish et Verma, 1986). En comparant les trois sources de données, recensement, échantillon et registres selon huit critères, Kish veut présenter des alternatives possibles au recensement, sans en dissimuler certains désavantages et contraintes de mises en place.

Parler d'un projet de « fin du recensement », ou d'un système statistique post-recensement est à cette date encore très prématuré. Du reste, dans le bilan du recensement de 1986 fait par Statistique Canada, il n'est pas fait mention d'évolution méthodologique majeure, que pourrait pourtant justifier un contexte budgétaire hostile (Royce et Pryor, 1987, p. 10-15). À l'exception de l'importance de l'exploitation des bases de données existantes, ces suggestions n'auront qu'un effet marginal sur les réalités techniques du recensement, mais elles montrent l'influence de ces grandes tendances internationales face aux avantages offerts par les techniques de sondage, des technologies de communication et de traitement de l'information, et aux problèmes posés par des pressions financières et politiques ainsi que la baisse tendancielle de la participation. Les débats au Royaume-Uni, où les recensements quinquennaux ont été annulés à partir de 1976, portent précisément sur ces sujets à la même période (Black, 1985). Nonobstant, des améliorations techniques, notamment le développement de la dissémination par Internet à partir de 2006, les recensements de 1991, 1996, 2001 et 2006 se déroulèrent donc selon le même modèle classique, avec deux questionnaires, dont l'un était distribué à un échantillon de la population. La résilience du modèle de recensement classique au Canada peut s'expliquer par le fait que, sauf ponctuellement, le recensement n'était pas un enjeu politique brûlant, comme il pouvait l'être de manière systémique aux États-Unis. Le recensement de la population au Canada semblait être largement accepté par la société et le taux de réponse était généralement satisfaisant, mais dans un contexte politique et budgétaire tendu (Royce et Pryor, 1987, p. 3-4). Par ailleurs, malgré la charge financière que cette enquête quinquennale représentait, les coûts du recensement sont restés relativement sous contrôle jusqu'à aujourd'hui (Statistique Canada, 1989, p. 138, 2020, p. 83)¹⁴⁹. Après chaque recensement, Statistique Canada poursuivait un processus de recherche et développement pour explorer les alternatives au recensement, mais aucun n'aboutit à une réforme structurelle fondamentale de cette enquête. La tentative la plus marquante de modifier radicalement l'organisation du recensement se déroula dans des conditions partiellement imposées à Statistique Canada par le gouvernement lors du recensement de 2010.

¹⁴⁹ En 1986, le recensement coûtait environ 34 \$ par foyer, contre 47,5 \$ en 2016 (en dollars constants 2017), soit une hausse sensiblement inférieure à l'inflation cumulée sur cette période, tandis que la population passait de 26,1 à 36,1 millions d'habitants.

4.3.2.1 *La décision de 2010 et une réforme profonde du recensement*

La crise de 2010 semble être un moment exceptionnel dans l'histoire des statistiques canadiennes. Aucune autre période de tension récente traversée par le recensement canadien ne s'est en effet accompagnée d'une telle combinaison d'attention médiatique et publique, d'engagements militants au sein de la société civile, et de politisation au sein de l'arène politique. La comparaison avec la situation des années 1980 est pourtant difficile à éviter, ne serait-ce que pour y chercher des effets de contraste. L'annulation, puis le rétablissement du recensement de 1986, ont été une question réglée entre Statistique Canada et le gouvernement de Mulroney, avec un appui significatif, mais par rapport à 2010, relativement faiblement relayé des groupes professionnels, des universitaires et de la communauté épistémique. Cette crise s'est traduite pour Statistique Canada par une pression budgétaire accrue, mais le recensement en tant qu'outil ne semble pas avoir été une cible spécifique pour d'autres raisons que son coût. Cela va permettre aux opposants à la décision, notamment au sein de Statistique Canada de pousser au rétablissement de l'enquête en acceptant les objectifs budgétaires du gouvernement. La méthodologie du recensement est affectée, mais ne connaît pas de transformation majeure, qui aurait été trop coûteuse à mettre en place et à tester.

Dans ses interactions avec les parties prenantes au recensement, Statistique Canada a dû relayer dans une certaine mesure les pressions auxquelles l'institution était soumise. Ainsi, même si l'annulation puis le rétablissement du recensement de 1986 ne semblent pas avoir fait bifurquer la trajectoire des recensements canadiens en termes de méthodologie, cette décision va avoir une influence majeure dans le mode de fonctionnement ultérieur de Statistique Canada et dans une certaine mesure sur ses rapports avec les utilisateurs des données produites par le recensement et par d'autres enquêtes en rendant l'accès à ces dernières sensiblement plus coûteux. Par ailleurs, la pression sur les ressources va sans doute contribuer à un certain déficit de données, des « *data gaps* » qui vont fragiliser les rapports de Statistique Canada avec les plus spécialisés de ses clients et usagers (Grant et Balkissoon, 2019 ; Nilsen, 2001). C'est aussi à ce moment qu'est créé le Conseil national de la Statistique, formé d'utilisateurs et d'universitaires, dont la fonction est de conseiller le Statisticien en chef. Cette dernière fonction est occupée de 1985 à 2008 par Ivan Fellegi, qui va profondément marquer l'institution et contribuer fortement à son prestige et sa reconnaissance (Katz et Willig, 2013 ; Munice, 2013). Vers la fin de son mandat, il était le sous-ministre le plus expérimenté et le plus longtemps en place parmi ses collègues à ce niveau hiérarchique, ce qui lui donnait une certaine autorité. C'est donc en partie dans le contexte institutionnel

émergeant de la crise des années 1980 – aussi bien concernant le bras de fer autour du recensement que les pressions budgétaires importantes visant Statistique Canada –, que se présente en 2010 un nouveau moment de tension politique autour du recensement, prévu en 2011.

La réforme mise en place par le gouvernement Harper et pilotée par le ministre Tony Clement consiste en une refondation de l'organisation générale du recensement de la population. À la fin du mois de juin 2010, le gouvernement publie la décision de modifier de manière substantielle l'organisation du recensement prévu en 2011 en remplaçant le questionnaire 2B, dit questionnaire long – auquel il était obligatoire de répondre – par une enquête fondée sur la participation volontaire, l'Enquête nationale sur les ménages (ENM) menée conjointement avec le recensement. La décision va provoquer une controverse d'une intensité étonnante pour une question aussi technique, mais l'opposition presque unanime de la communauté épistémique nationale et internationale, des utilisateurs communautaires et privés, des gouvernements de plusieurs provinces, etc. ne fera pas plier le gouvernement.

La décision de 2010 a été annoncée dans une relative discrétion, par la *Gazette du Canada*, où l'arrêté du gouvernement a été publié à la fin du mois de juin 2010. Il s'agissait de l'une des dernières annonces avant les vacances parlementaires.

Sur recommandation du ministre de l'Industrie et en vertu des paragraphes 19(1) et 21(1) de la Loi sur la statistique, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil fixe au mois de mai 2011 le recensement de la population par Statistique Canada et prescrit les questions à poser lors du recensement de la population de 2011, lesquelles figurent à l'annexe ci-après. (*Gazette du Canada*, 2010, p.1731)

Et dans ladite annexe ne figure que le contenu du questionnaire court, sans mention d'un questionnaire long. La décision publiée dans la *Gazette du Canada*, et confirmée par Tony Clement le 13 juillet, consistait en une réforme importante de l'organisation du recensement de la population. C'est là une décision conforme à la lettre de la loi : les différents questionnaires de recensement doivent être approuvés par le Cabinet, et celui-ci se réserve le droit d'y apporter les modifications qu'il pourrait juger nécessaires, tout en prenant l'avis du Statisticien en chef. Le gouvernement décide donc en 2010 de modifier l'organisation générale du recensement : le questionnaire court, et obligatoire, est conservé initialement à l'identique, mais dans sa version définitive, il a cependant été rallongé de deux questions extraites du questionnaire long. Il s'agissait de questions sur les langues et leur rajout est le fruit d'une saisine de la Cour fédérale par des minorités linguistiques

francophones habitant hors du Québec et s'inquiétant du respect de leurs droits linguistiques, tels qu'ils étaient garantis par la Charte. Le questionnaire long est, lui, remplacé (sans changement significatif de contenu) par l'Enquête nationale des ménages (ENM), distribuée à 30 % de la population (au lieu de 20 % pour le questionnaire long), selon des méthodes d'échantillonnage sophistiquées, mais *sans obligation de réponse*. C'est ce dernier point qui fait toute la nouveauté de la réforme, et qui est au cœur de la controverse. Malgré une opposition considérable et convergente, le gouvernement ne va pas changer sa trajectoire, et – à l'exception du contenu du questionnaire court du recensement – va appliquer tel que prévu son plan pour le recensement de 2011. Le recensement de 2011 sera donc mené selon cette formule sans précédent, et Statistique Canada entama les préparatifs de celui de 2016 sur ce modèle. Finalement, à peine 48 h après leur victoire aux élections fédérales de 2015, les Libéraux menés par Justin Trudeau annoncent que comme promis pendant la campagne, le recensement de 2016 sera organisé selon la formule de 2006, faisant de celui de 2011 et de l'ENM une parenthèse. Un projet de loi visant à l'origine à renforcer l'autonomie de Statistique Canada est par ailleurs déposé quelques mois plus tard et voté en 2018.

4.3.2.2 *Le « Drame » de 2010*¹⁵⁰

Les origines et les motifs de cette décision demeurent difficiles à cerner¹⁵¹. À tous égards, le recensement de 2011 ne s'annonçait donc pas autrement que comme une opération de routine, aux procédures bien rodées. Statistique Canada avait ainsi entamé un cycle de consultations avec les parties prenantes comme il était normal à ce stade. Les documents publics attestant de cette préparation ne font pas mention de plans quelconques dans cette direction (Statistics Canada, 2008). La publication de la décision gouvernementale dans la *Gazette* a cependant été précédée par des échanges avec Statistique Canada, qui n'ont pas été rendus publics malgré la demande de Munir Sheikh après sa démission en juillet 2010, et dont la durée exacte ainsi que le contenu demeurent incertains.

¹⁵⁰ Cette qualification a notamment été celle de l'un de ses principaux acteurs, Munir Sheikh, dans un texte de 2011 (McDaniel et MacDonald, 2012, p. 256 ; Sheikh, 2011). Elle a aussi été reprise dans un travail original par Howard (Howard, 2017). La formule reflète l'intensité de la polémique et la succession d'arguments et de contre arguments, mais aussi son impuissance à faire changer la décision.

¹⁵¹ Une Demande d'Accès à l'Information a été déposée en février 2020, demandant les mêmes types d'informations que pour le recensement de 1986, avec une insistance sur la période de six mois précédant l'annonce officielle dans la *Gazette*. À la date d'écriture de ces lignes (août 2022), aucun document n'a été rendu accessible dans le cadre de cette demande. Faute de ces informations, cette section va s'appuyer sur les documents accessibles et la littérature secondaire (en particulier les travaux de Howard). Une attention particulière va cependant être accordée au récit du ministre en poste à l'époque, M. Tony Clement, que nous avons eu la chance de rencontrer, nous offrant des informations inédites pour cette section, mais à traiter avec prudence.

Les principaux feux de l'opposition sont largement concentrés pendant l'été 2010. Très rapidement, et sans doute à la surprise du gouvernement, l'attention d'un large public est attirée sur la question. Une coalition disparate d'organisations et d'acteurs, producteurs et consommateurs de statistiques publiques, un échantillon remarquablement représentatif de la population canadienne et de ses principales activités économiques a été recensé par Tracy Lauriault (*datalibre.ca · CensusWatch*, 2010). Plusieurs centaines d'acteurs et d'organisations ont publiquement exprimé leur opposition à la réforme du recensement, et bien peu se sont manifestés en faveur de la décision. Le gouvernement et le ministre vont recevoir le soutien des députés conservateurs, et de quelques personnalités médiatiques, mais le déséquilibre demeure frappant. L'une des rares exceptions est l'institut Fraser, un *think tank* conservateur, influent au sein du PCC (Veldhuis, 2010).

Un des points les plus marquants de la crise a été la démission du Statisticien en chef Munir Sheikh le 23 juillet. En effet, face aux inquiétudes qui commençaient à s'exprimer, Tony Clement laisse entendre que cette réforme avait été décidée en accord avec Statistique Canada, et que la combinaison d'un recensement court avec l'ENM permettrait d'obtenir des informations d'une qualité équivalente. Dans la lettre expliquant sa démission, le Statisticien en chef s'est élevé contre cette caractérisation de la situation et a maintenu par la suite avoir toujours expliqué que l'ENM ne pouvait pas être avantageusement comparée au recensement long. La question d'une enquête volontaire semble avoir été évoquée en 1984 parmi les alternatives possibles à l'annulation pure et simple du recensement, mais il semble que l'opposition du Statisticien en chef avait suffi à convaincre le ministre Andre à l'époque¹⁵².

Face à ces critiques, notamment devant le Comité permanent de l'Industrie, le ministre responsable, Tony Clement va défendre cette décision. Dans l'ensemble, le gouvernement semble avoir eu deux lignes argumentatives majeures. En premier lieu, le recensement et son contenu sont intrusifs et irrespectueux du droit à la vie privée des Canadiens. En second lieu, la menace d'amende et de prison encadrant l'obligation de réponse est disproportionnée et intolérable. La comparaison avec une dérive vers un État policier est parfois faite, notamment par Clement, dans notre entretien et ailleurs à l'époque.

Ces deux questions sont évidemment liées. L'argument du gouvernement portant sur le respect de la vie privée et l'expression plus diffuse d'une réticence face à l'extension indéfinie

¹⁵² Memorandum on the voluntary census, de Martin Wilk et adressé à Harvie Andre, 19 décembre 1984, DAI 4, p. 334. Il s'agit d'un document de préparation pour le ministre pour l'aider à faire face aux médias dans les jours suivant, étant donné que « the matter on the voluntary census is likely to arise ».

du champ de l'action publique que semblaient sous-tendre les informations ainsi recueillies est un point sur lequel nous allons revenir (Howard, 2021, p. 87). Le questionnaire long peut en effet être perçu comme intrusif, et son caractère obligatoire le rendrait alors pénible, voire insupportable selon les conservateurs (Veldhuis, 2010). Les opposants à la décision ont tenté de réduire ce caractère intrusif à quelque chose de « raisonnable » et justifié par l'utilité des informations ainsi récoltées, dans l'arbitrage inévitable entre les besoins en information d'un État moderne et la nécessité de préserver la vie privée de ses constituants (Deonandan, 2011). Il semble que cet argument que le gouvernement disait inspiré par de nombreux témoignages de citoyens inquiets ne s'appuyait pas sur un mouvement significatif dont la mobilisation aurait expliqué la situation (Brennan, 2010, 2011). Il ne fait pas de doute que l'abandon du questionnaire long obligatoire a dû jouer sur les sentiments d'une partie des Canadiens, mais l'écho positif en reste probablement limité. L'importance des taux de réponse au recensement complet avant 2010 était stable, autour de 94 % : il est difficilement imaginable qu'à elle seule, l'obligation légale de répondre permette d'obtenir un taux aussi élevé (Beaud, 2012, p. 217). Le gouvernement va ainsi développer un argumentaire essentiellement politique et philosophique (protection de la vie privée, place de l'État dans la société), tandis que l'opposition va mobiliser un discours méthodologique et scientifique beaucoup plus technique visant à démontrer en particulier que l'ENM, même très bien menée, ne peut remplacer un recensement.

4.3.2.3 Entre idéologie, technique et tensions institutionnelles : une crise aux dimensions politiques multiples

La crise de 2010 a été analysée abondamment par des chercheurs (Darroch et Darroch, 2010 ; Dillon, 2010 ; Green et Milligan, 2010 ; McDaniel et MacDonald, 2012 ; Thompson, 2010a, 2010b ; Veall, 2010). La quasi-totalité de ces travaux pointe que le changement est néfaste pour le recensement, d'abord en pointant le problème de la perte en qualité des données provoquées par le passage à une enquête facultative : celle-ci provoque des biais de sélection importants, imposant des opérations de suivi coûteuses et rendant l'exploitation des données plus difficile, voire impossible à publier à un échelon local. Beaucoup pointent aussi, de différente manière, que la situation représente la « rupture d'un équilibre » entre les autorités politiques et Statistique Canada, en d'autres termes une menace pour l'indépendance et la réputation de Statistique Canada (Prévost, 2010).

Si les raisons et l'existence d'un sous-texte éventuel à la réforme du recensement sont des points débattus, un élément semble clair : à aucun moment le sujet n'avait été abordé pendant

les campagnes électorales précédentes. Par ailleurs, quoiqu'aient pu en dire les défenseurs de la décision du gouvernement, il n'existait pas de vague de protestation substantielle contre le recensement (Brennan, 2010 ; Sheikh, 2011). De même en 2022, Tony Clement affirmait qu'au moment de son entrée en poste au ministère de l'Industrie en 2008, son seul agenda préalable en rapport avec les statistiques publiques était de discuter avec Statistique Canada d'une question éminemment technique en apparence : la définition rural/urbain¹⁵³. Si le gouvernement avait approuvé dans l'ensemble la démarche, et que Clement se disait en accord avec le Premier ministre et ses conseillers sur ce point, il affirme qu'il ne s'agissait pas d'un plan longuement mûri de réforme du recensement. Si l'origine précise de la décision au sein du gouvernement demeure quelque peu confuse, Clement en assume la responsabilité sans ambiguïté.

L'analyse de la crise de 2010 peut être articulée autour de plusieurs thèmes, afin de décrire les principales lignes de front de la polémique. Ces dernières peuvent être associées aux trois dimensions du politique dont nous cherchons à relever les interactions avec le recensement. Il n'est pas toujours facile d'aligner les traits de la polémique avec les dimensions du politique que l'on a choisi d'utiliser. Sans être des idéaux types, ces trois dimensions *politics-policy-polity* sont, comme on l'a vu, rarement à l'état pur. Pendant la crise de 2010, les trois dimensions sont donc le plus souvent entremêlées. La réforme du recensement provoque l'irruption du recensement dans l'arène politique, la dimension *politics* de notre triptyque. La question de la réforme n'a certes pas été mise aux voix au Parlement, elle n'a pas été un élément de la campagne de 2008 et la polémique n'a pas empêché les Conservateurs de l'emporter avec 40 % des voix et une majorité de sièges lors des élections de 2011. Cependant, le recensement est devenu, en particulier pendant l'été 2010, un item des discours politiques. Par ailleurs, les partis d'opposition ont tenté – sans espoir réaliste de succès – de faire passer une loi visant à rétablir le recensement dans sa forme originale (The Toronto Star, 2010). Ces projets étaient condamnés d'avance en raison d'une part de la discipline du Parti conservateur,

¹⁵³ Venant lui-même d'une circonscription rurale, Clement estimait en effet que les définitions de Statistique Canada mettaient trop en avant le caractère urbain du pays et jugeait que cela donnait une image fautive du Canada et des Canadiens à eux-mêmes. Il jugeait en effet que le seuil permettant de passer de zone rurale à zone urbaine était trop faible. De fait, pendant son mandat, Statistique Canada a modifié substantiellement ses critères de classification et ses définitions sur ces questions, notamment avec la création du concept de « centre de population », pour remplacer le terme de « région urbaine » jugé trop indéterminé. Le but de ces changements était de « faciliter l'interprétation des données de Statistique Canada et à aider les utilisateurs à évaluer le « paysage » urbain et rural canadien ainsi que les questions qui s'y rattachent » (Statistique Canada, 2017). L'abandon du terme « urbain » est significatif, mais il reste que le territoire canadien est distribué en quatre types de territoires : trois types de centres de population (grands, moyens, petits), et régions rurales. D'une certaine manière, la classification de Statistique Canada continue de mettre l'accent sur la dimension urbaine du pays.

qui n'entendait pas exploser sur un enjeu relativement mineur. D'autre part, il était probablement trop tard pour renverser la décision pour des raisons matérielles : le délai nécessaire à l'impression des formulaires et aux préparations logistiques sur le terrain était certainement trop court.

En termes de politique publique (dimension *policy*), nombre de critiques de la réforme pointent que les données du questionnaire long du recensement sont utilisées dans de très nombreux programmes et qu'il n'est pas certain que l'ENM puisse offrir un niveau de qualité suffisant (Green et Milligan, 2010). Outre sa dimension politique, voire disciplinaire, l'obligation de réponse a en effet d'importantes conséquences méthodologiques pour une enquête et particulièrement pour le recensement (McDaniel et MacDonald, 2012, p. 258). En effet, en offrant la possibilité d'obtenir des informations pour des unités géographiques de très petite taille, le recensement est aussi vulnérable aux variations locales des taux de réponse. Les mesures mises en place pour compenser ces problèmes ne peuvent dissimuler les faiblesses de l'ENM sur ce point par rapport à un recensement classique. L'Enquête nationale sur les ménages et le recensement limité au questionnaire court vont se dérouler en 2011 et donner des résultats raisonnablement satisfaisants, considérant les conditions dans lesquelles ils ont été menés. Les résultats de l'ENM en particulier ne peuvent être favorablement comparés à ceux du questionnaire long de 2006 : le taux de réponse brut (avant pondération) atteint 68,5 % en 2011 contre 93,8 % en 2006 (Statistique Canada, 2015). La comparaison n'est pas nécessairement parlante, le caractère facultatif de l'ENM la rendant fondamentalement différente du recensement obligatoire de 2006. Un certain nombre de biais, en particulier celui de non-réponse, ont complexifié le travail de Statistique Canada. Une partie des problèmes a pu être mitigée par la plus grande taille de l'échantillon, et certains biais ont pu être corrigés par la comparaison instantanée avec les données du recensement court. Le principal problème demeure cependant : confronté à une baisse systématique de la qualité de ses données, notamment pour les aires géographiques les plus réduites, Statistique Canada n'a pas pu en publier une portion significative, malgré une baisse de ses standards habituels en la matière (Statistique Canada, 2013, p. 15-17). Cela concerne environ 3 % de la population canadienne totale, et 1 100 communautés (contre 160 en 2006) (Smith, 2015). Les comparaisons locales avec les normes de qualité de 2006 sont particulièrement impressionnantes : elles permettent de mettre en valeur les effets concrets des biais de non-réponse (Cain, 2013 ; Cain et Melher Paperny, 2013). Même si ces données demeurent accessibles sur demande, cette perte d'information est incontestable, et une fois transmises par

Statistique Canada, ces données doivent être utilisées avec prudence et parfois des autorités locales doivent se résigner à s'en passer (Paperny, 2013).

La dimension touchant à la nature de la communauté politique – la plus symbolique des dimensions politiques du recensement – n'est pas aussi évidente dans cette crise, mais il est certain que certains de ses aspects ont été évoqués, à différents degrés, par des acteurs des deux côtés du débat. Du côté de l'opposition à la réforme, le ton adopté par certains des articles académiques et dans la presse est sombre. La décision du gouvernement est décrite par exemple comme un obstacle à la mission de connaissance de lui-même qui doit être celle d'une nation éclairée, et de ses citoyens (Cormack *et al.*, 2012 ; McDaniel et MacDonald, 2012). Le rôle profond du recensement dans la détermination du sens donné à la notion de citoyenneté – et plus largement à la communauté politique au sens large – n'avait pas été évidemment ou directement pris pour cible par la réforme, mais comme on va le voir, certains aspects du bagage idéologique du Parti conservateur ne sont pas sans liens avec la réforme du recensement et avec une certaine image du Canada qu'il contribue à façonner. Plus précisément, la dimension civique du recensement a été mise en avant comme contrepoint au caractère pénible du questionnaire long.

Plus largement, les débats sur la réforme sont multidimensionnels et dans les échanges d'arguments entre des deux parties en opposition, la question politique est presque omniprésente. Si certaines justifications invoquées par le gouvernement semblent effectivement fragiles, il y a parfois un excès dans l'opposition, comme le rappelle Howard : le recensement n'avait pas été annulé intégralement et une masse importante de données a été recueillie à grand prix. Le gouvernement innovait certes, mais n'outrepassait pas ses droits, et enfin, Statistique Canada n'était pas exempt de critiques. L'ENM n'ayant été menée qu'une seule fois, et le recensement retrouvant son organisation antérieure en 2016, il était possible en effet de ne considérer le recensement de 2011 que comme une « aberration », un bref errement avant un retour à la norme. Cette configuration interpelle, car ce que la polémique et l'arrivée des Libéraux au pouvoir en 2015 ont tendu à faire oublier, c'est qu'en tant que telle, la réforme du recensement, la transformation du questionnaire long, n'étaient pas en elles-mêmes des idées absurdes, et elles n'étaient pas en principe illégitimes (Yeo, 2012). S'il était considéré comme d'excellente qualité, le recensement canadien n'était évidemment pas parfait, et sous sa forme traditionnelle, il s'agit d'une opération lourde et coûteuse pour Statistique Canada. Yeo a ainsi rappelé que la crise et la mobilisation en faveur du recensement ont eu tendance à estomper les critiques adressées à cette agence avant 2010. Par

ailleurs, la critique conservatrice d'enquêtes et d'un État trop intrusifs est un objet de débat légitime, car l'équilibre entre vie privée et libertés civiles d'un côté et besoin en données pour le bien public d'un autre côté est naturellement fluctuant et nécessite d'être régulièrement renégocié (Deonandan, 2011).

C'est précisément sur ce point que Tony Clement entame la discussion dans son interview. Il insiste sur le fait que Statistique Canada en tant qu'institution, avait besoin d'être modernisé et d'une certaine manière avait besoin d'un rappel à la réalité : il parle d'une *hubris*, d'une certaine arrogance et d'une résistance à l'introduction de nouvelles techniques et technologies moins intrusives. Il est très critique de la présence et de l'influence encore très forte de Fellegi, parti à la retraite quelques années plus tôt. Ce dernier est décrit par Clement comme un personnage quelque peu inquiétant, immensément influent et continuant presque à diriger l'agence dans l'ombre :

He was like a god for these people. He did it this way 40 years ago and so that was the only way to do it. That's how the organisation felt. And not only that, he had actually retired but he still had a desk and a phone and access to the email of the organisation. So... he was kind of behind the scene with his acolytes, still running the show! I actually felt bad for Munir. So I didn't think that was good management.

Il explique par ailleurs que sa décision était bel et bien fondée sur un mémorandum rédigé par Statistique Canada et lui proposant trois options : une option intermédiaire favorisée par Statistique Canada, consistait en des changements « cosmétiques » qui ne répondaient, semble-t-il, pas à sa demande, il se saisit finalement d'une des options « extrêmes » avançant la mise en place d'une enquête volontaire :

They gave me three options, I chose option 3, right? [...] They accused me of lying because I said that I chose one of their options. I did not choose their preferred option, and I never said that. In their view that wasn't an option! There was only one preferred option, and the rest was ridiculous, so I was lying when I said I chose an option¹⁵⁴.

Ce témoignage rejoint en partie des analyses d'Howard sur deux points majeurs. Le premier est une stratégie de communication du gouvernement préparant la décision laissant entendre que la réforme était largement le fait de Statistique Canada. Dans les documents étudiés par Howard, ce dernier relève que la mention « as per government decision » était régulièrement biffée (Howard, 2021, p. 88). On observera cependant que cette approche préliminaire a été

¹⁵⁴ À plusieurs reprises, Munir Sheikh a demandé au gouvernement de publier ce document et d'autres, mais sans succès. Faute d'avoir ce mémorandum à notre disposition, ces déclarations de M. Clement sur ce point précis doivent être prises avec une certaine prudence.

explicitement abandonnée par Tony Clement. Devant le Comité permanent de l'industrie et de la technologie, il déclare le 27 juillet 2010 :

That was a government decision. There's no question about that. I'm not trying to suggest otherwise. We've worked with StatsCan over the months to implement that kind of decision, to make sure that the data that is collected is usable and reliable for the purposes for which it was intended.

Et un peu plus tard devant ce même comité :

I've been crystal clear--I hope I've been crystal clear, and I think I have--that this is a decision made by government. Government, under the legislation, has the power and authority and obligation to decide which questions are mandatory and which questions are voluntary. There are many voluntary surveys done by StatsCan. We have changed the mix based on the reasons I have just enunciated. We made that decision, not StatsCan. I've made it clear that StatsCan probably would have been quite happy to move along with the status quo, but we felt, for the public policy reasons I've described, it was important to balance those desires for more and more data with the concerns of Canadians. We made that decision.

En second lieu, Howard relève que le climat au sein de Statistique Canada à la fin du long mandat de Fellegi présentait un certain nombre de problèmes : tout en donnant à l'agence une exceptionnelle continuité, la longue présidence de Fellegi aurait contribué à saper le moral d'une partie des cadres de l'organisation (Howard et Bakvis, 2016) :

Interviewees consistently noted that Fellegi's lengthy term as Chief Statistician caused problems for his successors. The core issue was that a generation of potential leaders left StatCan because they perceived that they would not get an opportunity to occupy the top post. [...] The effects of the succession problem were felt soon after Fellegi's retirement. The lack of internal leadership candidates meant that Fellegi's replacement Munir Sheikh was an outsider. Sheikh's outsider status affected the agency's handling of the long-form census. Sheikh was unfamiliar and uncomfortable with the public defence role that his predecessor had established as a vital element of StatCan's statistical independence. (Howard, 2021, p. 96)

De même, la décision de Munir Sheikh de démissionner en juillet 2010 n'a pas été perçue de la même manière par tout le monde, notamment en raison de son échec relatif. Si certains y reconnaissent du courage et y voient une preuve de l'intégrité de Sheikh, d'autres, notamment au sein de Statistique Canada, soulignent son impuissance à convaincre le gouvernement de renverser la réforme, et son départ aurait de plus fragilisé Statistique Canada en affaiblissant la position de sa direction fraîchement renouvelée face au ministère et au gouvernement (Himelfarb, 2010 ; Howard, 2017, 2021, p. 95-96).

La polémique a été en partie articulée autour de la question d'un gouvernement fondé sur des preuves, par opposition à l'idéologie (Yeo, 2012). La réforme du recensement apparaît dans ce contexte comme une politique largement illégitime, pour reprendre les mots d'un éditorial du *Globe and Mail* : « a fight about rational decision-making that requires the best fact-based evidence available against a reliance on ideological nostrums that scorn facts and reason when they stand in the way of those nostrums » (Simpson, 2010). Cette approche est sans doute l'une des plus courantes dans les commentaires contemporains de la crise et dans les années qui suivirent (Darroch et Darroch, 2010 ; Gordon, 2015 ; Lorinc et Grant, 2010 ; National Post, 2010 ; The Globe and Mail, 2010 ; Will, 2013). La critique de la rationalité de la décision nourrit également le soupçon que cette réforme véhicule un contenu politique plus subtil et dangereux. Confrontées à une décision apparemment dépourvue de fondations méthodologiques et techniques convaincantes, la plupart des analyses ont mis en relief l'inscription de la réforme du recensement dans un projet idéologique et politique diffus, mais ancré dans le Parti conservateur canadien de Harper. Certaines analyses présentent donc la décision comme idéologique, voire comme le produit d'un agenda relativement cohérent (Layton, 2010 ; Saurette, 2010). La question des valeurs du gouvernement Harper n'est pas une réflexion accessoire du fait même de la nature des arguments avancés pour justifier la réforme du recensement de la population. Le contexte politique de la décision est inscrit dans un temps relativement long. La décision prend place au milieu du règne des conservateurs et du mandat de Stephen Harper, Premier ministre de 2006 à 2015. Son arrivée au pouvoir en 2006, avec un gouvernement minoritaire, mettait un terme à une longue période de gouvernement libéral (1993-2006). En 2008, des élections anticipées avaient conforté la position des conservateurs au Parlement, mais sans leur permettre d'atteindre la majorité. C'est donc à la tête d'un second gouvernement minoritaire que se retrouve Stephen Harper. C'est dans ce nouveau gouvernement que Tony Clement est passé du ministère de la Santé à celui de l'Industrie et devient responsable de Statistique Canada. La campagne de 2008 ne semble pas avoir évoqué de programme politique particulier envers Statistique Canada et le recensement de la population.

Le contexte idéologique de la décision au sein du Parti conservateur de l'époque est différent de celui du temps de Mulroney et il est tentant d'y voir un facteur sensiblement plus important dans la décision de 2010. En effet, si les conservateurs de Mulroney justifiaient leur approche par la nécessité de l'austérité budgétaire face à un déficit galopant, les conservateurs de Harper évoquaient quant à eux des impératifs moins substantiels, mais selon eux tout aussi

urgents. La question de la curiosité excessive de l'État est ainsi formulée non pas en termes de charge fiscale pour les Canadiens, mais indirectement, et sur un plan nettement plus idéologique. Sur ce point, la presse conservatrice a relayé ces préoccupations : le recensement devient un symbole de techniques étatiques passablement dépassées, intrusives et coercitives (Jonas, 2010 ; Reynolds, 2010).

Stephen Harper préside en effet à une évolution du mouvement conservateur canadien, déjà en cours dans les années 1980, mais confortée en 2003 par la fondation du Parti conservateur du Canada (PCC) dont il devient le président en 2004. Le nouveau PCC est issu de la fusion entre plusieurs partis politiques de droite, notamment l'Alliance canadienne, dont Harper était le président. La transformation idéologique essentielle que le nouveau Parti conservateur consacre est l'adoption d'une combinaison entre une ligne économique beaucoup plus clairement hostile à l'intervention de l'État, et le renforcement d'un conservatisme social particulièrement issu de l'Alliance canadienne (Boily, 2018). Harper et son cercle immédiat étaient proches de l'école de Calgary, un groupe de penseurs conservateurs qui va articuler le virage néolibéral du mouvement conservateur canadien. L'ambition assez explicite de Harper semble avoir été de transformer les valeurs des Canadiens en les alignant sur celles des conservateurs, parfois au risque d'être accusé de populisme (Cross, 2015). Sur ce point, le témoignage de Tony Clement est assez éclairant, notamment en avançant une opposition entre des élites technocratiques et un mouvement populaire, ce qui aurait motivé sa résistance à revenir sur cette décision : « I believe it truly was an issue of the elites against the populist or something like that [...] The people were on my side on this issue », dit-il. Le consensus des élites sur le sujet, même au sein du monde économique, justifierait selon lui de se préoccuper des « petites gens » menacés de prison par des agents du recensement au comportement de harceleurs. Cette lecture de la situation d'une confrontation entre élites et masses populaires rejoint les principaux arguments invoqués par les conservateurs pour justifier leur passage à une enquête sans obligation de réponse.

La manière dont la décision de réformer le recensement de la population a été affectée par ces courants idéologiques reste incertaine, faute de suffisamment de témoignages ou de traces directes. Il n'est du reste pas simple d'accorder la réforme du recensement avec le rapport complexe qu'entretiennent certaines formes de pensée néolibérale avec la production massive de statistiques. Si dans certains textes de Hayek, une référence majeure pour ces courants, l'impossibilité d'éclairer délibérément l'inconnaissable complexité du monde social, le fait est que le recensement et l'ENM demeuraient une vaste entreprise de recueil d'information par

l'État (Rials, 1985, p. 9-10). De fait, les analyses sur la crise du recensement ont insisté sur ce point : le gouvernement conservateur a été accusé de contredire ses propres scientifiques et de s'opposer à une « élite bureaucratique » déconnectée du réel (Ramp et Harrison, 2012).

On peut illustrer ce dernier point par une ligne argumentaire intéressante développée brièvement par Tony Clement dans la conclusion de son allocution initiale devant le Comité permanent, mais relativement mineure par ailleurs : celle de la légitimité fondamentale de l'action du gouvernement vis-à-vis de Statistique Canada.

I want to comment for a moment on the role of the cabinet and the suggestion by some that politicians should play no role in these decisions. Under section 31 of the Statistics Act, answering census questions is mandatory, and Canadians who refuse are subject to fine or imprisonment. I understand that there are some who believe that the people's elected representatives should have no say in this decision, but that is not what the legislation provides. The legislation requires democratic accountability before the penal power of the state is engaged. Specifically, subsection 21(1) of the legislation says that cabinet must approve the questions that Canadians are forced to answer.

Mr. Chairman, this just plain makes sense. If a Canadian is subject to imprisonment for not answering, he or she should be assured that the mandatory questions were approved by the democratically elected government. Further, citizens deserve to have the right of appeal to their democratically elected representatives rather than be told that they have no rights because democratic accountability has no place in the census. As I said, starting with the Trudeau government in the 1970s, Liberal cabinets have dramatically expanded the list of mandatory questions. Now, one can agree or disagree with those decisions, but they were properly made by elected governments discharging their accountability under the legislation. Our government has exercised our statutory responsibility differently--by reducing the number of mandatory questions and increasing the number of voluntary ones. Again, this is what the legislation provides. So to those in the opposition or to commentators who have criticized not just the decision but the very authority for the decision, I ask this simple question: who do you want to decide under what circumstances you are subject to jail--your duly elected representatives or someone else who is unaccountable to you?

Cette réaffirmation de l'autorité politique sur l'activité technique de l'État et sa légitimité reposant sur la responsabilité démocratique des élus n'est pas sans rappeler les débats entre les positions de Vibert et de Roberts que l'on a évoqués au chapitre 2. Il est cependant tout aussi facile de la rattacher au discours anti-élite développé par le Parti conservateur. Paradoxalement, c'est surtout à travers les critiques de la décision que cette idée a été mobilisée, pour en dénoncer la dimension « anti-expert », voire « anti-sciences » qui serait celle du gouvernement et du Parti conservateur dans ce domaine et dans d'autres, en particulier l'environnement. La politisation des statistiques publiques au service de l'agenda

conservateur occupe une place importante dans le discours de l'opposition. Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Clement rejette ces qualifications pour en souligner le caractère démesuré.

La principale différence entre la crise de 1984 et la crise de 2010 est qu'en 1984, le gouvernement Mulroney ne semble pas avoir eu de stratégie idéologique clairement formulée sur les statistiques et le recensement. Comme on l'a vu, la décision a pu être facilitée par un contexte idéologique de méfiance envers l'action étatique, mais sa raison première était la croyance que l'annulation du recensement représentait une manière facile de faire des économies. En 2010, les motivations du gouvernement sont sensiblement plus difficiles à cerner, ne serait-ce que parce que le changement imposé est sensiblement plus complexe techniquement, et parce que le recensement réformé allait coûter plus cher que sa version précédente et que l'argument d'austérité n'était pas directement invoqué. Le témoignage de Tony Clement apporte un éclairage sur le contexte de la décision, évoquant fortement les inquiétudes vis-à-vis de la fonction publique fédérale en général déjà exprimées par le Parti progressiste-conservateur de Mulroney lors de son arrivée au pouvoir en 1984, et qui sont toujours celles du Parti conservateur de Harper au début des années 2000. Mais ce témoignage unique et difficile à exploiter ne permet pas d'obtenir de certitude sur les motivations de la décision. L'autre point frappant est le développement même de la crise, et l'échec de l'opposition à la réforme. Cet échec est d'ailleurs à relativiser étant donné que le rétablissement de la méthodologie antérieure a été inscrit dans la plateforme du Parti libéral lors des élections suivantes.

La comparaison avec les États-Unis s'impose pour deux raisons majeures, la première est technique, la seconde est idéologique. La mise en place de l'ENM prend place alors même que le *Census Bureau* américain achevait la phase de test de son importante enquête roulante, l'*American Community Survey*, et adoptait le modèle d'un recensement « court », reportant une large part de son questionnaire long vers l'ACS. La similarité avec la situation canadienne n'est pas que superficielle, même si l'ENM et l'ACS sont des enquêtes structurellement bien différentes. Le recensement et l'ENM sont explicitement associés, ce qui justifie qu'on les considère comme un tout, peut-être plus clairement que la combinaison formée aux États-Unis par le recensement et l'ACS. Par ailleurs, le PCC, dans une évolution que l'on a évoquée, entretient des passerelles idéologiques fortes avec le mouvement conservateur américain et avec le parti républicain post-reaganien. On retrouve donc dans son argumentation des éléments de langage évoquant les débats américains de cette époque,

notamment une certaine méfiance vis-à-vis des statistiques publiques, comme on l'a évoqué au chapitre précédent.

Les analyses de la crise de 2010 s'articulent plus clairement autour du conflit idéologique qui a marqué le discours conservateur, défendant la vie privée des Canadiens et plus généralement la légitimité même d'une telle opération de cueillette de l'information par l'État. L'argumentaire plus technique des opposants à la décision n'excluait pas un discours en miroir défendant l'action de l'État pour lutter contre des inégalités. En ce sens, la réforme du recensement touchait simultanément à plusieurs aspects du politique. Comme en 1984, la plus grande partie des réactions touchait à sa dimension en tant qu'instrument de politique publique, ou plus exactement, de point d'appui à l'exécution de nombreuses politiques publiques. De même, la perte en qualité de données à l'échelle locale aura impacté sévèrement la capacité d'action des gouvernements locaux. Une autre dimension politique est celle du jeu politique lui-même : délibérément ou non, le gouvernement de Harper a fait du recensement une question significative dans l'arène politique, un item dans le programme du Parti libéral en 2015. Le recensement de 2016 sera mené selon le même modèle général que celui de 2006, y compris l'obligation de réponse aux deux questionnaires, mais la menace de prison adressée aux non-répondants récalcitrants a été retirée des textes. Les seules poursuites auxquelles ces derniers s'exposent sont des amendes. Après la décision du gouvernement Trudeau de revenir au recensement classique, certains commentateurs ont évoqué la possibilité de voir le recensement se transformer en une forme de plébiscite sur le gouvernement, le politisant à l'excès (Comment, 2016 ; Cross, 2015). Ce genre de commentaires semble *a minima* prématuré. Et le recensement canadien semble être largement sorti de l'arène politique après 2016.

4.4 Conclusion

Le cas du recensement canadien est notable à plusieurs titres. Son rôle historique dans le développement d'une communauté nationale proprement canadienne a notamment consisté à combiner la population dans un dénombrement cohérent. La chose est d'autant plus vraie que le Canada a toujours été occupé par une population explicitement hétérogène, correspondant à des vagues de peuplement différentes, auxquelles s'ajoutent les populations autochtones, le tout sur un territoire continental immense. Cette hétérogénéité n'a jamais pu être entièrement niée, même si tous les groupes composant cette communauté politique n'étaient pas, et ne sont pas égaux dans leur représentation et leur influence. Il est possible que l'un des éléments

souvent associés aux recensements aux XIX^e et XX^e siècles, la construction de la nation, représente une spécificité canadienne dans la mesure où le gouvernement et l'État ne reconnaissent pas l'existence d'une nation canadienne dotée d'une identité unique. En particulier depuis la fin des années 1970 lorsque le gouvernement fédéral établit progressivement les grandes lignes du multiculturalisme d'État. L'une des conséquences est de remettre en question l'équilibre ancien de deux nations majeures sur le territoire canadien, issues pour l'essentiel des descendants des colons francophones et des colons issus des îles britanniques et des États-Unis. Un tel contexte affecte le recensement et son rôle social, notamment son contenu. Le niveau de contestations est faible en termes de plaintes dirigées par des citoyens ou des citoyennes à l'encontre du recensement, ou que l'on cherche, en vain, une coalition d'intérêts trouvant des relais notables au sein de l'arène politique. Le recensement canadien a pu être, au XIX^e siècle, intensément mobilisé par des acteurs politiques voulant remettre en question les équilibres au sein du Canada colonial, notamment avant la Confédération, et défendre les intérêts des deux principales sections du pays, Est anglophone contre Ouest francophone, mais il n'a pas été pris pour cible en tant qu'instrument.

Ce qui est remarquable par rapport aux États-Unis, c'est qu'en dépit cette dimension politique, le recensement canadien est largement resté hors de l'arène politique et médiatique depuis le XIX^e siècle. La réputation de Statistique Canada depuis le milieu des années 1980, notamment à partir de la nomination d'Ivan Fellegi comme Statisticien en chef, a atteint des sommets. Une reconnaissance internationale qui s'est traduite par une position relativement privilégiée par rapport aux différents gouvernements qui se sont succédé jusqu'à 2010. La proximité avec les États-Unis est également une source d'influence notable. Par effet de contraste avec les difficultés politiques croissantes du *Census Bureau* à faire évoluer le recensement, Statistique Canada connaît une période particulièrement prospère dans les années 1990.

L'apparition du recensement au centre de l'arène politique a été relativement rare au Canada. Cela ne remet pas en cause, comme on a pu le voir, son important contenu politique dès ses débuts, ni les dimensions multiples de ce dernier. Sa mobilisation par des acteurs politiques, même lorsqu'elle est ponctuelle, est une source de pression sur l'institution, notamment sur le contenu de l'enquête, mais aussi sur ses aspects plus techniques. Le recensement canadien est soumis depuis ses origines à des pressions variées, plus ou moins sensibles, plus ou moins légitimes, et aux conséquences inégales. L'immense majorité d'entre elles sont légitimes et

légal, intégrées aux cadres légaux et aux procédures. Sans être illégales, d'autres cependant peuvent être d'une légitimité plus ambiguë. Les choix effectués par les responsables du recensement en réponse aux demandes des autorités politiques élues représentent des arbitrages souvent incertains, dont la complexité va aller croissante à mesure que l'instrument lui-même et ses outils techniques vont se développer.

Les évolutions méthodologiques du recensement sont elles aussi des arbitrages multidimensionnels. Elles ont permis au recensement canadien de conserver un modèle classique, quoique profondément actualisé dans ses aspects techniques. Il est aujourd'hui encore une enquête exhaustive, accompagné d'un questionnaire plus développé distribué à un cinquième de la population. Formellement, il ne semble pas avoir connu de changement de paradigmes comparable à certains recensements européens. Il n'y a pas de relation claire et univoque entre transformation du recensement et investissement politique de ce dernier. La recherche d'un tel lien au Canada est sans doute largement inspirée par la crise de 2010 et ses conséquences, où l'on voit l'une des plus ambitieuses réformes de l'histoire récente du recensement être imposée dans des conditions désastreuses du point de vue de l'opinion publique par le gouvernement conservateur, avant d'être annulée par le gouvernement suivant. Il est tentant d'associer l'ampleur de la réforme à la vigueur de l'opposition. Il est possible que cela soit d'ailleurs justifié : le recensement canadien est utilisé par des acteurs extrêmement divers et pour beaucoup, un tel changement inattendu pouvait au moins être redouté en termes de perte de qualité d'une source largement utilisée. La variété des organisations affichant leur opposition en est d'ailleurs une illustration parlante et démontre que l'opposition à la réforme ne venait pas que des universitaires et des scientifiques, mais aussi des consommateurs et utilisateurs du monde de l'entreprise.

Pour finir, il est important d'ajouter que cet essai d'une histoire politique du recensement canadien et la conclusion nuancée que nous avançons doivent être envisagés à deux niveaux. En premier lieu, on doit considérer l'influence des schémas d'interprétation issus de l'expérience américaine, certes unique par la durée et l'intensité de la politisation du recensement, mais dont l'influence au-delà de ses frontières est sensible dans un certain nombre de domaines. Les débats autour du recensement aux États-Unis ont ainsi façonné des appareils argumentaires sophistiqués autour du recensement. On en trouve ainsi des traces dans les références au cas américain dans les échanges entre le gouvernement Mulroney et Statistique Canada dans les années 1980. On a aussi évoqué les échos de certaines positions de républicains américains dans les arguments invoqués par les conservateurs canadiens pour

justifier la réforme de 2011. Et pourtant, il est tout aussi important de considérer le cas du recensement canadien pour lui-même. Il est effectivement évident que malgré un certain nombre de facteurs convergents, tant institutionnels qu'idéologiques, le recensement canadien ne semble pas engagé sur une voie comparable à celui des États-Unis. Sa faible politisation relative est le produit d'un ensemble complexe de facteurs, parmi lesquels figurent certains difficiles à mesurer, comme une culture politique moins frontalement conflictuelle, et d'autres plus évidents comme la position relativement centrale du Parti libéral, un pivot de la vie politique canadienne, elle-même caractérisée par un pluripartisme limité, mais significatif et comportant de véritables alternances, ou encore le caractère centralisé et la bonne réputation de Statistique Canada. Les menaces à l'endroit de cette réputation sont l'un des legs de la crise du recensement de 2010, mais l'essentiel est sans doute que le recensement et l'agence ne sont pas entrés dans le schéma de crise cyclique que connaît le *Census Bureau* aux États-Unis. L'une des grandes inconnues est l'attitude qu'adoptera le Parti conservateur quand ce dernier retournera au pouvoir.

CONCLUSION

Aux États-Unis comme au Canada, les tensions autour des transformations du recensement ont représenté des moments de fixation de la vie politique, parfois des arguments de campagne électorale. La situation s'est apaisée au Canada pour l'heure, et il n'apparaît pas que des réformes fondamentales soient en cours de préparation pour 2026. Dans une certaine mesure, c'est aussi le cas aux États-Unis, notamment parce que le recensement est passé depuis deux ans. Cependant, la manière dont le recensement décennal est intégré au système politique américain, ainsi que l'extrême polarisation de ce dernier à presque tous les niveaux, garantit quasiment que les tensions systémiques dont il est l'objet depuis les années 1980 vont reprendre. Dans ce cas, les lignes d'affrontement sont telles que les questions techniques et le contenu du recensement ne représentent qu'une partie des occasions de crises. L'un des points d'affrontement touche effectivement à une évolution technique : le nouveau dispositif de protection de l'anonymat des données et ses effets sur la qualité des données. Il ne semble pas avoir pour l'heure donné lieu à une polarisation particulière, mais un certain nombre de recours légaux ont déjà été déposés. La bataille du recensement américain prend en effet place autant au Congrès que dans les cours des états et dans les cours fédérales.

Politique de l'indépendance et indépendance du politique

Après avoir étudié les cas des recensements canadiens et américains, il importe de ne pas perdre de vue que le choix de ces deux exemples ne vise pas à suggérer une norme. Ces deux arbres ne doivent pas cacher la forêt. D'un point de vue méthodologique, leur trajectoire est spécifique. Plus largement, les situations de conflits politiques dont ils ont été l'objet sont le produit de contextes politiques propres, difficilement généralisables. Les recensements sont certes des enquêtes politiques dans tous les cas, mais leur irruption dans l'arène politique, la durée et l'intensité de cette politisation, sont extrêmement variables. Au regard des débats entourant d'autres enquêtes menées par les statistiques publiques, elle peut même sembler relativement faible. Reste cependant qu'il nous paraît difficile de penser le recensement en dehors des différentes notions du politique que nous avons voulu envisager. De plus, compter est un acte fondamentalement politique, notamment lorsque cela est le fait d'une organisation ou bien lorsque son sujet est une communauté, mais l'interprétation des résultats l'est aussi (Stone, 2002). L'idée d'indépendance des statistiques publiques et les programmes qui s'en

inspirent sont notamment portés par les mêmes institutions internationales que celles qui ont contribué à diffuser les normes du recensement contemporain, sous sa forme classique ou plus variée. La Division statistique de l'ONU, le FMI, l'OCDE et plus encore l'Union européenne vont en effet pousser, ou réclamer explicitement, la mise en place de dispositifs de protection formelle de l'indépendance. Cela implique souvent une refonte significative des rapports entre les BSN et leurs autorités politiques de tutelle en vue de les protéger d'influences indues.

Une question que nous avons posée est celle de l'effet de ces programmes visant à protéger l'indépendance des statistiques publiques sur le recensement. L'un de ses éléments clefs est la conception de la politisation comme une « érosion de la distance » entre l'expertise de fonctionnaires spécialistes et les préoccupations et besoin de leur tutelle politique (Mulgan, 2007). Cette notion semble à première vue particulièrement adaptée pour analyser les problèmes que peuvent rencontrer les BSN en tant qu'organismes dont la fonction est de produire des faits, largement dépourvus d'interprétation partisane, et dont la ligne doit être une forme de neutralité et d'impartialité. L'un des principaux enjeux posés par les interférences politiques sur le travail d'un BSN, recensement compris, est la mesure dans laquelle cela affecte sa réputation. La plupart des citoyennes et citoyens manquent des compétences techniques pour juger de la qualité des données statistiques, et doivent donc s'appuyer sur un ensemble de perceptions diverses, issues notamment de la communication du BSN lui-même, mais aussi des médias, pour décider du degré de confiance qu'ils accordent aux statistiques publiques. L'autorité de l'agence se construit notamment sur sa réputation d'indépendance vis-à-vis du gouvernement en place. Nous ne parlons pas ici de la qualité et de la précision de ces données, telles qu'elles sont évaluées par des spécialistes au sein des BSN ainsi que par les chercheurs, mais de la perception du grand public, celui qui est mis en images et en chiffres par le recensement.

Outre les questions techniques, l'indépendance d'un BSN a un impact important sur un critère clef de son efficacité : sa crédibilité (Fellegi, 2004b ; Georgiou, 2019). La crédibilité d'un BSN est cruciale pour asseoir l'efficacité de son travail, et l'usage qui sera ensuite fait des données produites, mais aussi pour s'assurer de la participation de la population et des entreprises. Le recensement classique, du fait même de son ampleur et de son caractère théoriquement exhaustif, est particulièrement vulnérable à une résistance importante de la population. Cela se mesure à plusieurs niveaux. En premier lieu, les taux de réponse initiaux sont logiquement les premiers affectés. De plus faibles taux de réponse impliquent des coûts plus importants pour assurer le suivi et le coût pour chaque point de pourcentage de réponse

supplémentaire augmente de manière exponentielle. Cela garantit qu'à un moment, un BSN est contraint d'accepter un sous-dénombrement plus important, avec toutes les conséquences graves que cela peut avoir dans un système représentatif. Enfin, et de manière plus difficile à évaluer, il est possible que la qualité des réponses elles-mêmes en souffre : délibérément ou par simple négligence, et en dépit des menaces de poursuite, les répondants peuvent être amenés à répondre de manière fantaisiste à tout ou partie du questionnaire. Le cas le mieux connu par le grand public, même dans des pays dans lesquels le recensement n'est pas particulièrement problématique, est celui des questions sur les pratiques religieuses avec les réponses humoristiques ou critiques mettant en avant la « religion Jedi », tirée de *Star Wars*. La politisation conflictuelle à laquelle on assiste aux États-Unis a potentiellement un effet délétère sur le succès du recensement en assimilant les agents du Bureau, ou même la simple participation à l'enquête comme une décision partisane.

La question de l'indépendance des statistiques publiques n'est que rarement centrée sur le recensement, dont d'éventuelles manipulations semblent moins redoutées, ou moins fréquentes, que celles affectant des données financières ou les chiffres du chômage. Pourtant, dans le cadre de notre approche, les débats et dispositifs effectifs de l'indépendance sont susceptibles de toucher directement le recensement, dans ses dispositifs légaux et techniques, ainsi que dans sa perception. Dans ce contexte, la crainte d'une « érosion de la distance » évoquée par Mulgan doit être tempérée par une idée plus complète des rapports entre politique et recensement. Décomposer le caractère politique de ce dernier en plusieurs dimensions nous permet d'affirmer que l'enjeu de l'indépendance des statistiques publiques est tout aussi pertinent pour le recensement que pour le reste de l'arsenal statistique des BSN, mais également que le recensement implique un degré d'interaction relativement fort avec la société, et donc avec certains de ses représentants. Une partie de ces échanges ont lieu en interne, via la mise en place de consultation avec des sections du public et l'implication de parties prenantes et de spécialistes. Une partie au moins cependant peut avoir à passer devant les assemblées élues. L'autorité technique des fonctionnaires chargés de sa mise en place est potentiellement en tension avec des demandes publiques et politiques légitimes. L'ampleur du recensement, son impact sur certains éléments fondamentaux de la vie publique de la communauté le rendent aussi plus poreux à des influences variées depuis la conception de son architecture méthodologique à l'interprétation de ses résultats.

Une nouvelle définition du recensement

Dans la plupart de nos chapitres, qu'ils soient généraux ou concentrés sur un cas particulier, il nous a paru pertinent de remonter parfois fort loin dans le temps pour expliquer les enjeux politiques du recensement. Comme on l'a évoqué, le recensement sert à certaines des fonctions et des formes d'organisation les plus élémentaires des États contemporains, fonctions qui sont consubstantielles à leur nature. On pourra ajouter que le recensement est une source de grande valeur pour les historiens, tant il donne sa forme à la mémoire d'une société, permettant de corriger des erreurs de perception, de confronter des sources administratives précises à des souvenirs. Le recensement sert le présent en laissant des archives exceptionnelles pour le futur. Cela explique l'intensité parfois frappante des débats autour de la durée de conservation des archives du recensement, et leur degré d'anonymisation.

La définition du recensement classique que nous avons développée dans ce travail demeure selon nous un étalon essentiel pour parler de cette enquête et de ses spécificités. Rappelons que cette définition fait du recensement une enquête fondée sur une énumération individuelle, universelle ou exhaustive et simultanée au sein d'un territoire défini, ainsi qu'une périodicité fixe. L'enquête repose sur un système de questionnaires standardisés distribués à tous les ménages. Elle s'appuie sur l'autorité explicite d'un État central, en mesure de rendre la participation obligatoire, mais aussi tenue de mettre en place une infrastructure adéquate à la publication des résultats. La notion de recensement classique avait aussi pour but de déterminer, si cela était possible, une norme approximative, une balise nous permettant de nous orienter. Le caractère initialement « normatif » de cette forme de recensement a été étudié en détail par Ventresca (1995), mais il nous semble qu'après la Seconde Guerre mondiale, les institutions internationales intéressées par les statistiques ont maintenu une position remarquablement ouverte sur la question de la forme du recensement. C'était un choix stratégique. Leur objectif premier était d'encourager toute forme de dénombrement régulier de la population, une opération indispensable pour planifier le développement ultérieur du pays.

Notre ambition était de questionner cette définition au regard des évolutions techniques et méthodologiques, mais aussi du contexte politique, du recensement et plus largement des statistiques publiques depuis une quarantaine d'années. Pour cela, nous avons conservé une approche relativement ouverte, en ayant conscience que cette définition incluait des cas autant

qu'elle en excluait. C'est en effet une définition longue, et elle n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. Nous avons par exemple considéré uniquement les recensements nationaux, mais que dire des recensements partiels, parfois organisés par des gouvernements locaux ou régionaux et non par l'État central ? Certains pays développés, comme la France ou l'Allemagne, n'avaient pas fixé dans la loi une périodicité claire pour leurs recensements avant les années 2000. Presque tous les éléments de cette définition peuvent être remis en question de cette manière. Dès lors, la question de la possibilité ou de la pertinence d'une « nouvelle » définition, en mesure d'intégrer les mutations techniques et méthodologiques que l'on a pu observer, apparaît singulièrement vaine.

La tendance contemporaine est incontestablement à une diversification des modèles et des pratiques à travers le monde, en particulier dans les pays les plus développés, mais pas uniquement. Cela exerce une tension sur toute tentative de définition. Il serait sans doute possible de considérer une définition *a minima*, mais, là encore, il est délicat de déterminer les critères indispensables pour qu'une enquête puisse légitimement être considérée comme un recensement. À notre sens, la démarche adoptée très tôt par la Division statistique de l'ONU et par Eurostat est probablement la seule praticable à long terme : proposer une liste de modèles divers accompagnée de recommandations de contenu et d'organisation, évitant le piège d'une définition précise, mais probablement peu opérationnelle. Il est vrai que les objectifs de ces institutions ne sont pas ceux du chercheur. Si l'on décide donc de tenter de formuler une description à la fois généralement applicable et capable de rendre compte de la spécificité du recensement en tant qu'enquête statistique, il nous apparaît que mettre en relief la nature des multiples dimensions politiques de ce dernier demeurent sans doute ce qui le distingue le plus clairement d'autres formes de cueillette de données.

Définir le recensement et ses évolutions comme des actes fondamentalement politiques n'est certes pas révolutionnaire. Le recensement est au carrefour de plusieurs usages et pratiques du politique et du scientifique. Il nous a cependant semblé que toutes ces dimensions n'arrivaient pas égales devant le chercheur, et que, parfois, il semble aussi scandaleux que parfaitement normal et inévitable de rappeler que le recensement est politique et politisé. Il semble difficile à admettre qu'en toute logique, le caractère politique du recensement soit affecté d'une telle schizophrénie, entre la pureté de la science et les compromis du politique. C'est donc qu'il y a de bonnes et de mauvaises politiques du recensement, politiques de recensement, et notamment celles présidant à ses évolutions méthodologiques. Par cela, on n'entend pas

seulement le recensement en tant que politique publique à proprement parler, mais ses conséquences et son environnement politique.

Notons une fois encore qu'il ne s'agit pas d'une critique méthodologique en tant que telle. Il y a mille raisons d'abandonner le modèle classique, et la plupart sont parfaitement justifiées. Certaines réformes sont plus ambitieuses, ou moins bien menées que les autres, mais le principe même de la réforme n'est pas en cause. Au Canada, la logique de la réforme de 2010 n'était pas, en elle-même, invraisemblable ou illégale. C'est le contexte de son adoption précipitée, la volonté de considérer l'ENM comme une enquête équivalente au recensement antérieur, ainsi que l'absence d'une demande sociale et institutionnelle claire qui l'ont rendue douteuse.

On a parlé tout au long de ce travail des transformations des recensements pour les présenter sur une sorte de continuum fondé sur une définition relativement large du recensement dit classique. Une opération de dénombrement partiel, fondée sur des formules d'échantillonnage complexes permet sans doute d'arriver à un résultat d'aussi bonne qualité, sinon meilleure, qu'une enquête exhaustive. L'impact de ces transformations sur les dimensions politiques de cette enquête n'est pas uniforme. En effet, l'importance du recensement pour l'organisation des politiques publiques est souvent présentée comme une évidence, notamment lorsque le questionnaire est, comme au Canada, accompagné de commentaires à destination des répondants, expliquant pourquoi telle ou telle question est nécessaire et quelles lois l'imposent. De même, il est difficile d'imaginer des régimes démocratiques n'appuyant pas la répartition du pouvoir politique sur une base démographique et géographique, régulièrement mise à jour. Cependant, ces deux dimensions du politique peuvent également trouver dans d'autres systèmes, notamment la mise en place de registres universels, des données comparables à celles fournies par le recensement. Cette équivalence est certes loin d'être exacte. Un recensement, aussi pesante soit sa logistique, demeure un instrument plus maniable et plus adaptable qu'un registre. De plus, il y a de nombreuses raisons légitimes d'interroger ou de se méfier d'un questionnaire de recensement réclamant des informations qui ont si souvent dans l'histoire humaine été le prétexte à des politiques discriminatoires ou à des massacres. Il y en a d'autant plus dans la mise en place d'un registre dont la fonction première n'est pas seulement de dénombrer les habitants, mais d'agir directement sur eux. Les travaux saisissants d'Anderson et Seltzer, de Luebke et Milton, pour ne citer qu'eux, montrent bien à quel point la combinaison des registres et des recensements ont effectivement pu servir aux plus terribles projets des États (Anderson et Seltzer, 2001, 2007 ; Luebke et Milton, 1994 ;

Seltzer, 1998 ; Whitby, 2020). Les réticences des répondants, en particulier ceux issus de populations victimes de discrimination doivent donc être prises au sérieux. Les inquiétudes entourant l'éventualité d'un ajout d'une question sur la citoyenneté dans le recensement de 2020 aux États-Unis rappellent la pertinence constamment renouvelée de cet enjeu, même dans des pays moins polarisés politiquement que les États-Unis.

Le recensement demeure une entreprise politique dans son sens le plus riche, et la plupart de ses transformations ne changent pas cet état de fait. Il en conserve le nom et l'essentiel du cahier des charges, tel qu'il est défini par les institutions internationales. Et pourtant, les plus avancées de ces transformations, en particulier les recensements complètement fondés sur l'interrogation de registres ou le recensement français par échantillons « roulants » nous semblent d'une nature différente. Il est donc un élément de la définition du recensement classique, dont l'abandon, nous semble plus déterminant que d'autres. En définitive, il nous semble que le critère qui donne au recensement la part essentielle de son pouvoir symbolique est précisément sa prétention à l'exhaustivité, tout particulièrement via une sollicitation directe des membres du foyer par un représentant de l'État, ou bien via un courrier officiel. Si l'on repose pour un temps l'approche en termes de politiques publiques ou de sociologie politique, pour insister sur une approche plus philosophique, le recensement exhaustif représente en effet une forme d'acte disciplinaire et politique totalisant qui trouve peut d'équivalent dans les sociétés démocratiques contemporaines. Toutes les dimensions du politique ne sont pas touchées de la même manière, et c'est surtout la troisième, *polity*, qui est pertinente à ce niveau. On l'a évoqué de plusieurs manières dans ce travail : l'idée de dénombrer *l'ensemble* de la population, en façonnant de ce fait les frontières humaines et géographiques de la communauté politique, est un acte d'une grande portée symbolique. Il est possible d'agir concrètement sur un tel dénombrement, mais sa charge politique est depuis longtemps reconnue comme particulière, puisqu'on en trouve trace jusque dans l'Ancien Testament.

Le recensement a été associé au développement des États-nations modernes, aussi bien dans le cas d'États unitaires comme la France que dans des États fortement décentralisés et reconnaissant leur caractère multiethnique comme l'empire austro-hongrois au XIXe ou le Royaume-Uni contemporain. Il est cependant impossible de dire si cet abandon de l'exhaustivité à la dimension symbolique, voire la fin de cette « cérémonie civique » représente une perte véritable pour la cohérence des sociétés concernées, ni si cela s'inscrit dans un hypothétique phénomène « post-national ». La notion de nation ne s'appuie pas

seulement sur le recensement ni ne dépend de lui pour exister aux yeux de ces membres et défenseurs. Du reste, le phénomène est récent, puisque s'il émerge au début des années 1980, il ne commence à se multiplier qu'au début des années 2000, et il demeure loin d'être généralisé. Au-delà même de son organisation générale, en conservant le titre de recensement de la population, il demeure l'institution produisant l'image la plus englobante de la population d'un pays. Le lien entre la crédibilité et la précision de cette image pour le public d'une part et la pratique de la participation de chaque foyer à intervalles réguliers à cette vaste enquête d'autre part, n'est pas facile à établir.

Avenir du recensement et recensements de l'avenir

Nous avons commencé ce travail en évoquant plusieurs discours concurrents quant au futur du recensement. Pour certains, sa fin est proche, débordée par les développements techniques et les réticences croissantes du public, tandis que pour d'autres, même dans sa forme classique, il est encore si solidement ancré dans les habitudes et les pratiques qu'il est absurde de prévoir sa disparition prochaine. Il nous semble que les deux positions s'appuient sur de bons arguments. Plus précisément, les arguments sont bons, mais ils répondent à une question imparfaite. Il nous semble en définitive que le recensement, en tant qu'instrument idéal typique, ne peut pas être abandonné sans voir disparaître avec lui un ensemble considérable d'institutions et d'organisations qui structurent la vie publique et politique. Certains recensements évoluent certes en profondeur, parfois au point de perdre une partie de leur spécificité historique. Ce que notre travail montre en tout cas, c'est qu'il n'est possible de parler que *des* futurs du recensement. Différentes méthodologies coexistent et prospèrent. Dans certains pays, la transition s'est faite sans bruit, et dans le consensus. Dans d'autres, le recensement conserve sa forme classique, en raison de la volonté des dirigeants et d'une variété d'acteurs de maintenir une forme de statu quo politique découlant des choix méthodologiques en vigueur. Dans certains cas, enfin les réformes ont pris place dans un contexte de fortes tensions, portant sur ces dernières ou non, ou bien ont dû être abandonnées. Ce qui ressort à l'évidence est que la ligne à tenir entre mobilisation pour une réforme et risque de politisation délétère est pour le moins étroite. La réputation technique et d'impartialité d'un BSN peut incontestablement aider, comme en France, mais elle n'est pas toujours suffisante.

Le recensement, en dépit de sa remarquable ancienneté, est toujours au cœur des dynamiques de transformations des statistiques publiques. En 2015, la *Royal Statistical Society* et d'autres

organisations organisèrent une table ronde intitulée « What is the future of official statistics in the Big Data era? ». À cette occasion, John Pullinger, *National Statistician* du Royaume-Uni, eut l'occasion de proposer une vision sensiblement plus modérée que les déclarations parfois enthousiastes de ses interlocuteurs sur les possibilités offertes par l'exploitation des données massives (*John Pullinger - What is the future of official statistics in the Big Data era?*, 2015). Sans se concentrer sur le recensement, sa défense des méthodologies traditionnelles peut s'entendre comme un rappel du caractère spécifique des données produites dans le cadre de la statistique publique et de la pertinence persistante de ses instruments. Pendant des siècles, le recensement, entendu dans un sens large, a représenté le principal moyen d'obtenir des informations relativement précises et cohérentes sur la population, à une époque où cette information était sinon rare, du moins difficile et coûteuse à acquérir pour un gouvernement. Aujourd'hui, le problème semble s'être déplacé : l'information semble surabondante, et les capacités de traitements attirent plus l'attention. Les débats entourant la confidentialité des données ne concernent pas seulement le recensement, mais ils sont la conséquence de progrès technologiques. Les nouvelles procédures de protection des données mises en place pour le recensement de 2020 par le *Census Bureau* américain, en sont un exemple. Redoutant l'obsolescence de ses stratégies de protection face aux capacités de calcul des systèmes informatiques récents, le Bureau a établi un nouveau protocole centré sur une *differential privacy* qui consiste en un ajout de « bruit » statistique au sein de la base de données, sans affecter en principe l'image d'ensemble. Les résultats de ces nouvelles techniques ont provoqué des débats, car cette protection a un coût en termes de précision et de qualité des données elles-mêmes, que certains jugent trop élevé notamment pour les données les plus localisées. Un tel arbitrage est certes d'abord une question technique, mais ses dimensions politiques sont évidentes, en particulier dans un pays aussi intensément polarisé que les États-Unis.

La prétention à l'exhaustivité du recensement classique, et l'intérêt général pour un État de connaître le nombre et la répartition de sa population, est à la fois un horizon et une faiblesse. Ce projet ne sera jamais parfaitement achevé ou même satisfaisant. Un point que nous avons presque entièrement laissé de côté est l'enjeu du dénombrement des personnes sans domicile fixe (SDF). Le problème est ancien et touche aussi aux racines du recensement en tant qu'instrument d'État, aux racines du projet étatique lui-même¹⁵⁵. Itinérants et SDF

¹⁵⁵ Les ouvrages de James C. Scott portent largement sur ce type de questions, en particulier *Seeing Like a State* et *The Art of Not Being Governed* (Scott, 1998, 2009, 2017). Scott s'intéresse surtout à ces espaces limites de

représentent pour les États développés des anomalies au même titre que les nomades aux marges des empires du passé (ou dans certains pays africains aujourd'hui) : une population partiellement hors des cadres établis pour la contrôler et la gérer. L'un des buts premiers du recensement est de compter et de placer les gens sur une carte du territoire : par définition, les SDF représentent un défi par rapport à la seconde partie de cette proposition. Ils sont une population à la fois plus mobile et plus difficile à identifier. De plus, à l'aboutissement des logiques du biopouvoir et du « welfare state », ils forment aussi le paradigme d'une population dans le besoin. À cela s'ajoutent dans de nombreux pays différentes formes de crises du logement, allant de symptômes d'un puissant exode rural à l'explosion des prix immobiliers dans les pays développés. L'enjeu du dénombrement des SDF est depuis longtemps un souci pour les statisticiens et de nombreuses méthodologies ont été testées avec des succès variables (UNECE, 2009). Il démontre aussi les limites du pouvoir de connaissance de l'État, de la persistance d'un espace social incertain, non pas inconnu, mais immesuré, à ses marges.

•••

Dans le film sur la regrettée juge Ruth Bader Ginsburg, *On the Basis of Sex* (2018), une scène anodine nous a frappé : on y voit le mari de la future juge à la Cour Suprême, un fringant et charismatique avocat fiscaliste, discuter avec ses collègues de l'idée selon laquelle le code fiscal représente l'un des meilleurs témoins formels des valeurs changeantes d'une société. L'idée n'est pas neuve et ne s'applique pas qu'à la fiscalité : le questionnaire des recensements de la population est un autre de ces témoins, dont l'évolution elle-même est un symptôme des transformations continues des sociétés, de ce qui lui importe et de l'image qu'elle a d'elle-même. Les effets concrets du recensement sont moins directement perceptibles que ceux du code fiscal, mais ils sont incontestables. Les résultats du recensement sont un instantané de très haute résolution représentant un ensemble difficile à concevoir autrement, la population d'un pays, sans en perdre les détails. Tout ou partie de cette image est investi, réinvesti, éventuellement détourné par une variété immense de groupes et d'organisations. Certains représentent des intérêts économiques relativement étroits et localisés, d'autres envisagent leur mandat à l'échelle nationale. Pour filer cette pesante métaphore photographique, le contenu des questionnaires façonne cette image en

l'action de l'État, qu'il envisage comme un appareil largement coercitif, et aux populations qui lui résistent, consciemment ou non.

amont, il va fixer la pose de son sujet, mais la méthodologie générale du recensement représente la technique photographique, sa technologie et la nature de son matériel. Le choix du matériel utilisé, et même le matériel simplement disponible ou accessible, est tout aussi déterminant pour la nature de la photo que la pose adoptée par son sujet. Les grandes orientations techniques et méthodologiques des recensements de la population représentent un ensemble de choix aux prémisses et aux conséquences politiques moins immédiatement perceptibles que le contenu des questionnaires, mais au moins aussi important. Tout comme un code fiscal, le recensement, pris comme un tout (contenant et contenu), agit comme un signal témoin de ce qu'une société va mettre de l'avant, de l'image qu'elle projette d'elle-même, mais aussi des capacités de l'État à agir sur elle.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J. D. (2001). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Brookings Institution Press.
- Abi-Saab, G. (2015). La notion d'organisation internationale. Essai de synthèse : Le concept d'organisation internationale, 1981. Dans M. G. Kohen et M. J. Langer (dir.), *Le développement du droit international : réflexions d'un demi-siècle. Volume I : Théorie générale du droit international* (p. 299-314). Graduate Institute Publications. <http://books.openedition.org/iheid/1444>
- Abu-Laban, Y. et Stasiulis, D. (2000). Constructing « Ethnic Canadians »: The Implications for Public Policy and Inclusive Citizenship: Rejoinder to Rhoda Howard-Hassmann. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 26(4), 477-487. <https://doi.org/10.2307/3552613>
- Abu-Libdeh, H., Alam, I., Dackam-Ngatchou, R., Freedman, H. A. et Jones, G. C. (2003). *Counting the people: constraining census costs and assessing alternative approaches*. United Nations Population Fund.
- Abu-Zahra, N. et Kay, A. (2013). *Unfree in Palestine: registration, documentation and movement restriction*. Pluto Press. [1 online resource (x, 222 pages) : illustrations, maps]. <http://site.ebrary.com/id/10632694>
- Aizenman, N. (2017, 4 avril). Citing Abortions In China, Trump Cuts Funds For U.N. Family Planning Agency. *NPR*, section Goats and Soda. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2017/04/04/522040557/citing-abortions-in-china-trump-cuts-funds-for-u-n-family-planning-agency>
- Alba, R. et Denton, N. (2008). Les données raciales et ethniques aux États-Unis : entre connaissance scientifique et politique des identités. *Revue française de sociologie*, 49(1), 141-151.
- Alexander, C. (2002). Still rolling: Leslie Kish's rolling samples and the American Community Survey. *Survey Methodology*, 28(1), 10.
- Alldritt, R., Jouvenal, M. et Villar, J. G. (2015). *Peer Review Report on Compliance with the Code of Practice and the Coordination Role of the National Statistical Institute: Greece*.
- Alonso, W. et Starr, P. (dir.). (1987). *The Politics of Numbers*. Russell Sage Foundation.
- Alterman, H. (1969). *Counting People: The Census in History*. (1st Edition). Harcourt.
- Aluko, S. A. (1965). How Many Nigerians? An Analysis of Nigeria's Census Problems, 1901-63. *The Journal of Modern African Studies*, 3(3), 371-392. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00006170>

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (1st édition). Verso.
- Anderson, F. (2001). *Crucible of war: the Seven Years' War and the fate of empire in British North America, 1754-1766* (1st Vintage books ed). Vintage Books.
- Anderson, J. et Shuttleworth, I. (1998). Sectarian demography, territoriality and political development in Northern Ireland. *Political Geography*, 17(2), 187-208. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(97\)00035-8](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(97)00035-8)
- Anderson, M. (1990). *The American Census: A Social History* (New edition). Yale University Press.
- Anderson, M., Citro, C. et Salvo, J. (2012a). Census Law. Dans *Encyclopedia of the U.S. Census* (2^e éd., p. 74-75). CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272>
- Anderson, M., Citro, C. et Salvo, J. (2012b). Congress and the Census. Dans *Encyclopedia of the U.S. Census* (2^e éd., p. 96-102). CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272>
- Anderson, M., Daponte, B. O., Fienberg, S. E., Kadane, J. B., Spencer, B. D. et Steffey, D. L. (2000). Sampling-Based Adjustment of the 2000 Census—A Balanced Perspective. *Jurimetrics*, 341-356.
- Anderson, M. et Fienberg, S. (2001). *Who Counts: The Politics of Census-Taking in Contemporary America* (1 edition). Russell Sage Foundation.
- Anderson, M. J. (2012a). Litigation and the Census. Dans C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n96>
- Anderson, M. J. (2012b). Popular Culture and the Census. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n110>
- Anderson, M. et Seltzer, W. (2001). The dark side of numbers: The role of population data systems in human rights abuses. *Social Research*, 68(2), 481-513.
- Anderson, M. et Seltzer, W. (2007). Challenges to the Confidentiality of U.S. Federal Statistics, 1910-1965. *Journal of Official Statistics*, 23(1), 1-34.
- Aragão, R. et Linsi, L. (2020). Many shades of wrong: what governments do when they manipulate statistics. *Review of International Political Economy*, 29(1), 1-26. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1769704>
- Aragona, B. et Zindato, D. (2016). Counting people in the data revolution era: challenges and opportunities for population censuses. *International Review of Sociology*, 26(3), 367-385. <https://doi.org/10.1080/03906701.2016.1244926>
- Aspinall, P. J. (2018). What kind of mixed race/ethnicity data is needed for the 2020/21 global population census round: the cases of the UK, USA, and Canada. *Ethnic and Racial Studies*, 41(11), 1990-2008. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1346267>

- Association des Maires de France. (2000, 18 octobre). *Recensement rénové*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF. <https://www.amf.asso.fr/documents-recensement-renove/7830>
- Association des Maires de France. (2003, 17 novembre). *Recensement 2004 : précisions apportées par Monsieur Charpin, Directeur général de l'INSEE*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF. <https://www.amf.asso.fr/documents-recensement-2004--precisions-apportees-par-monsieur-charpin-directeur-general-insee/7451>
- Association des Maires de France. (2004, 26 janvier). *Recensement 2004 : nouvelles réponses de ministres aux questions de l'AMF*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF. <https://www.amf.asso.fr/documents-recensement-2004-nouvelles-reponses-ministres-aux-questions-amf/7397>
- Association des Maires de France. (2015, 9 avril). *Echange de courriers entre le président de l'AMF et le président de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF. <https://www.amf.asso.fr/documents-echange-courriers-entre-president-amf-president-la-commission-nationale-devaluation-du-recensement-la-population/13324>
- Association des Maires de France. (2017, février). *L'AMF demande la révision des procédures de recensement*. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF. <https://www.amf.asso.fr/documents-amf-demande-la-revision-procedures-recensement/24346>
- Augustine-Adams, K. (2009). Making Mexico: Legal Nationality, Chinese Race, and the 1930 Population Census. *Law and History Review*, 27(1), 113-144.
- Auster, P. (1986). *The locked room* (1st ed). Sun & Moon Press.
- Australian Bureau of Statistics. (1914). *Census of the Commonwealth of Australia 1911- Volume I Statisticians Report*. McCarron.
- Australian Bureau of Statistics. (2018, 28 juin). *Report on the conduct of the Australian Marriage Law Postal Survey 2017*. <https://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/1800.02017?OpenDocument>
- Awad, O. et Abu Harb, S. (2020). Palestinian Census 2017 – Harnessing the Modernization Initiative. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 77-81. <https://doi.org/10.3233/SJI-190515>
- Baffour, B., King, T. et Valente, P. (2013). The Modern Census: Evolution, Examples and Evaluation. *International Statistical Review*, 81(3), 407-425. <https://doi.org/10.1111/insr.12036>
- Bailyn, B. (1992). *The ideological origins of the American Revolution* (Enl. ed). Belknap Press of Harvard Univ. Press.

- Bailyn, B. (2013). *The Barbarous Years: The Peopling of British North America--The Conflict of Civilizations, 1600-1675*. Vintage.
- Baker, G. E. (1966). *The Reapportionment Revolution: Representation, Political Power, and the Supreme Court*. Random House.
- Balinski, M. L. et Young, H. P. (1978). The Jefferson Method of Apportionment. *SIAM Review*, 20(2), 278-284.
- Balinski, M. L. et Young, H. P. (2010). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Brookings Institution Press.
- Banoub, D. J. (2013). *The Patronage Effect: Civil Service Reforms, Job-Seeking, and State Formation in Victorian Canada* [Carleton University]. <https://curve.carleton.ca/75172dd3-f4c1-493b-9e1b-2681ab589296>
- Barabba, V. P., Mason, R. O. et Mitroff, I. I. (1983). Federal Statistics in a Complex Environment: The Case of the 1980 Census. *The American Statistician*, 37(3), 203-212. <https://doi.org/10.2307/2683371>
- Bardet, F. (2009). Du recensement au sondage de la population, L'exception démocratique française. *Politix*, n° 79(3), 195-213.
- Barshad, A. (2019, 17 octobre). In Lebanon, a Census Is Too Dangerous to Implement. *The Nation*. <https://www.thenation.com/article/archive/lebanon-census/>
- BBC News. (2012a, 21 septembre). MPs warn census axing could harm social science. *BBC News*, section UK Politics. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-19669695>
- BBC News. (2012b, 22 novembre). Bolivian curfew ends after « successful » census day. *BBC News*, section Latin America & Caribbean. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-20421528>
- Beaud, J.-P. (2012). Recensement et politique. *Cahiers québécois de démographie*, 41(2), 203-226. <https://doi.org/10.7202/1013491ar>
- Beaud, J.-P. et Prévost, J.-G. (1998). The Politics of Measurable Precision: The Emergence of Sampling Techniques in Canada's Dominion Bureau of Statistics. *Canadian Historical Review*, 79(4), 691-725. <https://doi.org/10.3138/CHR.79.4.691>
- Beaud, J.-P. et Prévost, J.-G. (dir.). (2000). *L'ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales = The age of numbers: statistical systems and national traditions*. Presses de l'Université du Québec.
- Beaud, J.-P. et Prévost, J.-G. (2016). The Politics of Measurable Precision: The Emergence of Sampling Techniques in Canada's Dominion Bureau of Statistics. *The Canadian Historical Review*, 79(4), 691-725.
- Becker, P. (2012). Decennial Censuses: 1970 Census. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n53>

- Begeot, F. et Eggerickx, T. (1993). Les recensements en Europe dans les années 1990. De la diversité des pratiques nationales à la comparabilité internationale des résultats. *Population*, 48(6), 1705-1732. <https://doi.org/10.2307/1534160>
- Behrisch, L., Fieseler, C. et Rougerie, F. (2007). Les cartes chiffrées : l'argument de la superficie à la fin de l'Ancien Régime en Allemagne, Abstract. *Genèses*, (68), 4-24.
- Benjamin, B. (1961). The 1961 Census of Population. *The Incorporated Statistician*, 11(3), 130-143. <https://doi.org/10.2307/2987456>
- Berger, P. L. et Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor.
- Berns, T. (2006). Dénombrer à la Renaissance : entre éducation des mœurs et statistique. Dans CRCI et GADGES (dir.), *Education, transmission, rénovation à la renaissance: [Actes du colloque organisé par le CRCI (Centre de recherche sur la circulation des idées) et le GADGES (Groupe d'analyse de la dynamique des genres et des styles), du 3 au 6 décembre 2003]*. Université Jean Moulin-Lyon 3. <http://www.philodroit.be/Denombrer-a-la-Renaissance-entre-699>
- Berns, T. (2009). *Gouverner sans gouverner : Une archéologie politique de la statistique* (1^{re} éd.). Presses Universitaires de France - PUF.
- Berthelot, Y. et Rayment, P. B. W. (2007). *Looking back and peering forward : a short history of the United Nations Economic Commission for Europe, 1947-2007*. UN., <https://digitallibrary.un.org/record/599142>
- Beşe Canpolat, Ş. et Gök, M. G. (2020). Census methodology in Turkey: Transformation from traditional to register-based administrative data. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 177-185. <https://doi.org/10.3233/SJI-190561>
- Besley, T. et Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity : the political economics of development clusters*. Princeton University Press.
- Beynon, T. G., Joshi, G. B. et Pierre-Pierre, F. K. (1971). Plans for the 1971 Census of Canada. *Demography*, 8(2), 271-295. <https://doi.org/10.2307/2060615>
- Bhagat, R. B. (2013). Census enumeration, religious identity and communal polarization in India. *Asian Ethnicity*, 14(4), 434-448. <https://doi.org/10.1080/14631369.2012.710079>
- Bhattacharya, A. (2021, 30 juillet). *By digitising the census, India may make 'everything that is meaningful about it redundant'* [Text]. Scroll.in. <https://scroll.in/article/1001422/by-digitising-the-census-india-may-make-everything-that-is-meaningful-about-it-redundant>
- Bianchini, R., Feeney, G. et Singh, R. (2012). *Report of the International Commission on the 2012 Population and Housing Census of Chile*.
- Bibliothèque et Archives Canada. (2013, 11 mars). *Recensement du Canada, 1871*. <http://www.bac-lac.gc.ca/fra/recensements/1871/Pages/propos-recensement.aspx>

- Billier, P. (2001). *The Measure of Multitude: Population in Medieval Thought*. Oxford University Press.
- Black, R. W. (1985). Instead of the 1986 Census: The Potential Contribution of Enhanced Electoral Registers. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 148(4), 287-316. <https://doi.org/10.2307/2981891>
- Bliss, C. (2013). The Marketization of Identity Politics. *Sociology*, 47(5), 1011-1025.
- Bloomberg. (2019, 14 février). Austrian Statistics Office Dragged Into Tussle Over Independence. *Bloomberg.com*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-14/austrian-statistics-office-dragged-into-tussle-over-independence>
- Bloor, D. (1984). The Strengths of the Strong Programme. Dans J. R. Brown (dir.), *Scientific Rationality: The Sociological Turn* (p. 75-94). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-015-7688-8_3
- Bloor, D. et Ebnöther, D. (1983). *Socio-logie de la logique ou les Limites de l'épistémologie*. Pandore.
- Blum, A. et Mespoulet, M. (2003). *Anarchie bureaucratique: Statistique et pouvoir sous Staline*. La Découverte.
- Bogue, D. J. (1965). The Pros and Cons of « Self-Enumeration ». *Demography*, 2, 600-626. <https://doi.org/10.2307/2060143>
- Boily, F. (2018). Un néoconservatisme à la canadienne ? Stephen Harper et l'École de Calgary. Dans L. Cardinal et J.-M. Lacroix (dir.), *Le conservatisme : Le Canada et le Québec en contexte* (p. 35-49). Presses Sorbonne Nouvelle. <http://books.openedition.org/psn/7753>
- Bonnefoy, P. (2013, 9 août). Chilean President Apologizes for Census. *The New York Times*, section Americas. <https://www.nytimes.com/2013/08/10/world/americas/chilean-president-apologizes-for-census.html>
- Bourdelaïs, P. (2004). The French population censuses: Purposes and uses during the 17th, 18th and 19th centuries. *The History of the Family*, 9(1), 97-113. <https://doi.org/10.1016/j.hisfam.2001.10.005>
- Bourdon, J. (1947). Remarques sur les doctrines de la population depuis deux siècles. *Population (French Edition)*, 2(3), 481-495. <https://doi.org/10.2307/1523577>
- Bowker, G. C. et Star, S. L. (2000). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences* (Revised ed. edition). The MIT Press.
- Boyd, M. (1999). Canadian, Eh? Ethnic Origin Shifts in the Canadian Census. *Canadian Ethnic Studies Journal*, 31(3), 1.
- Boyd, M. et Norris, D. (2001). Who are the « Canadians »?: Changing Census Responses, 1986-1996. *Canadian Ethnic Studies*, 33(1), 1-24.

- Boyle, P. et Dorling, D. (2004). Guest editorial: the 2001 UK census: remarkable resource or bygone legacy of the 'pencil and paper era'? *Area*, 36(2), 101-110. <https://doi.org/10.1111/j.0004-0894.2004.00207.x>
- Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J. et Teorell, J. (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. *Comparative Political Studies*, 53(2), 175-213. <https://doi.org/10.1177/0010414019843432>
- Breiman, L. (1994). The 1991 Census Adjustment: Undercount or Bad Data? *Statistical Science*, 9(4), 458-475. <https://doi.org/10.1214/ss/1177010259>
- Brennan Center for Justice. (2020, 10 août). *New York v. United States Department of Commerce / Key Documents*. Brennan Center for Justice. <https://www.brennancenter.org/our-work/court-cases/new-york-v-united-states-department-commerce>
- Brennan Center for Justice. (2021). *2020 Census Litigation / Brennan Center for Justice*. Brennan Center for Justice. <https://www.brennancenter.org/issues/gerrymandering-fair-representation/fair-accurate-census/2020-census-litigation>
- Brennan, R. J. (2010, 6 octobre). Even one dissenting Canadian enough to kill long-form census, says Clement. *The Toronto Star*, section Canada. https://www.thestar.com/news/canada/2010/10/06/even_one_dissenting_canadian_enough_to_kill_longform_census_says_clement.html
- Brennan, R. J. (2011, 7 janvier). Conservatives relied on a few complaints to scrap the census. *The Toronto Star*, section Canada. https://www.thestar.com/news/canada/2011/01/07/conservatives_relied_on_a_few_complaints_to_scrap_the_census.html
- Brian, E. (1990). Bibliographie des comptes rendus officiels du Congrès international de statistique (1853-1878). *Annales de démographie historique*, 469-479.
- Bronskill, J. (2000, 13 janvier). Census Wants to Dump Ethnicity Question. *Ottawa Citizen* (Ottawa, Ontario). <http://vigile.quebec/archives/00-1/bronskill.html>
- Brousse, C. (2005). Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses. *Genèses*, no 58(1), 48-71.
- Brown, J. J. (2015). Future Models for Population Census: Can We Have an Administrative Based Census Without a Population Register? *Statistics of Ukraine*, (3(70)), 45-50.
- Brown, J. J., Diamond, I. D., Chambers, R. L., Buckner, L. J. et Teague, A. D. (1999a). A methodological strategy for a one-number census in the UK. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 162(2), 247-267. <https://doi.org/10.1111/1467-985X.00133>
- Brown, J. N. (2009). The Racial State of the Everyday and the Making of Ethnic Statistics in Britain. *Social Text*, 27(1 (98)), 11-36. <https://doi.org/10.1215/01642472-2008-015>

- Brown, L. D., Eaton, M. L., Freedman, D. A., Klein, S. P., Olshen, R. A., Wachter, K. W., Wells, M. T. et Ylvisaker, D. (1999b). Statistical controversies in Census 2000. *Jurimetrics*, 347-375.
- Brown, R. C. (2003). Biography – Sir George Eulas Foster. Dans *Dictionary of Canadian Biography* (University of Toronto/Université Laval, vol. Volume XVI (1931-1940)). Récupéré le 20 avril 2020 de http://www.biographi.ca/en/bio/foster_george_eulas_16E.html
- Brown, W. B. (1957). The Cincinnatus Image in Presidential Politics. *Agricultural History*, 31(1), 23-29.
- Bruce Chapman. (2019). President Bruce Chapman on the Census Change [Fox News]. <https://www.discovery.org/v/pres-bruce-chapman-on-the-census-change/>
- Brunell, T. L. (2000). Making Sense of the Census: It's Political. *PS: Political Science and Politics*, 33(4), 801-802. <https://doi.org/10.2307/420918>
- Bruno, I., Didier, E. et Prévieux, J. (2014). *Statactivism. Zones*.
- Bryant, B. E. et Dunn, W. (1995). *Moving Power and Money: The Politics of Census Taking*. New Strategist Pr Llc.
- Bryden, J. (2021, 5 novembre). Ottawa needs support from majority of provinces to guarantee Quebec's share of Commons seats | CBC News. *CBC*. <https://www.cbc.ca/news/politics/parliament-quebec-seats-1.6238756>
- Bunle, M. H. et Levy, M. C. (1954). Histoire et chronologie des réunions et congrès internationaux sur la population. *Population*, 9(1), 9-36.
- C. B. C. News. (2014, 18 mars). *Canada's deficits and surpluses, 1963-2012*. CBC News. <http://cbc.ca/news2/interactives/canada-deficit/>
- Cain, P. (2013, 2 octobre). Who filled out the National Household Survey? (and why did Statscan cut its census standards in half?). *Global News* (Toronto). <http://globalnews.ca/news/873012/who-filled-out-the-national-household-survey-and-why-did-statscan-cut-its-census-standards-in-half/>
- Cain, P. et Melher Paperny, A. (2013, 14 octobre). National Household Survey: Here's what we know about what we don't know. *Global News* (Toronto). <http://globalnews.ca/news/901902/national-household-survey-heres-what-we-know-about-what-we-dont-know/>
- Callon, M. et Latour, B. (1991). *La science telle qu'elle se fait*. La Découverte.
- Careless, J. M. S. (1967). *The Union of the Canadas 1841-1857: The Growth of Canadian Institutions*. McClelland and Stewart. <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32940679z>
- CEA et ONU. (1999). *Census preparatory activities: Census programming*. <https://repository.uneca.org/handle/10855/1478>

- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania State Univ. Press.
- CEPALC, CELADE et ONU. (2011). *Guía para la elaboración de un proyecto censal*. CEPAL. <https://www.cepal.org/en/node/22048>
- Chambre des Communes du Canada. (1970). *Débats de la Chambre des communes, 28e Législature, 3e Session* (vol. 2). Bibliothèque du Parlement. https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_CDC2803_02/987
- Chandrashekhar, V. (2020). Unrest imperils India's census. *Science*, 367(6484), 1292-1292. <https://doi.org/10.1126/science.367.6484.1292>
- Chapman, B. K. (2018). *Politicians: The Worst Kind of People to Run the Government, Except for All the Others*. Discovery Institute.
- Charbonneau, H. et Landry, Y. (1979). La politique démographique en Nouvelle-France. *Annales de Démographie Historique*, 1979(1), 29-57. <https://doi.org/10.3406/adh.1979.1416>
- Chatzis, K. (2020, 23 juin). Vers une « Europe statistique ». Dans *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*. La Sorbonne. Récupéré le 16 septembre 2021 de <https://ehne.fr/fr/encyclopedie/th%C3%A9matiques/civilisation-mat%C3%A9rielle/expertise-et-savoirs/vers-une-%C2%AB-europe-statistique-%C2%BB>
- Choldin, H. M. (1986). Statistics and Politics: The « Hispanic Issue » in the 1980 Census. *Demography*, 23(3), 403-418. <https://doi.org/10.2307/2061438>
- Choldin, H. M. (1994). *Looking for the Last Percent: The Controversy over Census Undercounts*. Rutgers University Press.
- Christopher, A. J. (2008). The quest for a census of the British Empire c.1840–1940. *Journal of Historical Geography*, 34(2), 268-285. <https://doi.org/10.1016/j.jhg.2007.06.002>
- Christopher, A. J. (2009). Delineating the nation: South African censuses 1865–2007. *Political Geography*, 28(2), 101-109. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.12.003>
- Christopher, A. J. (2014). Headlining the release of South Africa's Census 2011 results. *South African Geographical Journal*, 96(2), 166-179. <https://doi.org/10.1080/03736245.2014.924862>
- Citro, C. F. (2012a). Advisory Committees. Dans M. J. Anderson et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n4>
- Citro, C. F. (2012b). Sampling in the Census. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n121>
- Clark, D. (2018, avril). Why the U.S. stopped asking about citizenship on the census in 1960. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/trump-wants-ask-about-citizenship-census-here-s-why-u-n864246>

- CNN, C. (2015, 18 juin). Ex directeur de INE: "Esa base de datos sirve para políticas públicas". *CNN Chile*. <http://www.cnnchile.cl/noticia/2015/06/18/ex-director-de-ineesa-base-de-datos-sirve-para-politicas-publicas>
- Coats, R. H. (1931). Enumeration and Sampling in the Field of the Census. *Journal of the American Statistical Association*, 26(175), 270-284. <https://doi.org/10.1080/01621459.1931.10502546>
- Coats, R. H. (1940). Greetings of the Royal Statistical Society and the Canadian Political Science Association. *Journal of the American Statistical Association*, 35(209), 275-276. <https://doi.org/10.2307/2279473>
- Coats, R. H. (1946). Beginnings in Canadian Statistics. *The Canadian Historical Review*, 27(2), 109-130. <https://doi.org/10.3138/CHR-027-02-01>
- Cohen, P. C. (1999). *A calculating people: the spread of numeracy in early America*. Routledge.
- Cohn, B. S. et Dirks, N. B. (1988). Beyond The Fringe: The Nation State, Colonialism, and The Technologies of Power*. *Journal of Historical Sociology*, 1(2), 224-229. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00011.x>
- Coleman, D. (2013). The Twilight of the Census. *Population and Development Review*, 38, 334-351. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00568.x>
- Collectif. (2004). Discussion on the meeting on 'The 2001 census and beyond'. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 167(2), 229-248. <https://doi.org/10.1046/j.1467-985X.2003.2041d.x>
- Comment, F. P. (2016, 20 septembre). Philip Cross: With so much drama at Statistics Canada why would we trust its independence? *Financial Post*. <http://business.financialpost.com/opinion/philip-cross-with-so-much-drama-at-statistics-canada-why-would-we-trust-its-independence>
- Commission Européenne et Eurostat. (1999a). *Orientations et programme de tableaux relatifs au programme communautaire de recensements de la population et des habitations en 2001 - Volume 1: Orientation* (vol. 1).
- Commission Européenne et Eurostat. (1999b). *Orientations relatives et programme de tableaux au programme communautaire de recensements de la population et des habitations en 2001- Volume 2: Programme de tableaux* (vol. 2).
- Commonwealth of Australia, Senate et McAllister, J. (2018). *Arrangements for the postal survey*.
- Congrès de Vienne. (1844). *Bibliothèque Diplomatique du Comte D'angeberg - Le Congrès De Vienne Et Les Traités De 1815* (Amyot, vol. 2). Рипол Классик.
- Cooley, L. (2021). Census politics in Northern Ireland from the Good Friday Agreement to Brexit: Beyond the 'sectarian headcount'? *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(3), 451-470. <https://doi.org/10.1177/1369148120959045>

- Copland, S. (2018). The Australian Marriage Law Postal Survey and the Limitations of Vulnerability-based Politics. *Australian Feminist Studies*, 33(96), 261-274. <https://doi.org/10.1080/08164649.2018.1517247>
- Cormack, P., Cosgrave, J. F. et Stalker, L. H. (2012). Who Counts Now? Re-Making the Canadian Citizen. *Canadian Journal of Sociology*, 37(3), 231-252. <https://doi.org/10.29173/cjs18255>
- Cox, G. W. et Katz, J. N. (2002). *Elbridge Gerry's salamander: the electoral consequences of the reapportionment revolution*. Cambridge University Press.
- Cros, L. (2015). Introduction : Le Canada conservateur de Stephen Harper. *Études canadiennes / Canadian Studies. Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, (78), 7-24. <https://doi.org/10.4000/eccs.484>
- Cross, P. (2015, 5 novembre). Philip Cross: Census reinstatement will not come easy. *Financial Post*. <http://business.financialpost.com/opinion/philip-cross-census-reinstatement-will-not-come-easy>
- Curtis, B. (1993). The Canada « blue books » and the administrative capacity of the Canadian state, 1822-67. *Canadian Historical Review*, 74, 535-565. <https://doi.org/10.3138/CHR-074-04-03>
- Curtis, B. (1994). On the local construction of statistical knowledge: Making up the 1861 census of the Canadas. *Journal of Historical Sociology*, 7(4), 416-434. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1994.tb00073.x>
- Curtis, B. (1995). Taking the State Back Out: Rose and Miller on Political Power. *The British Journal of Sociology*, 46(4), 575-589. <https://doi.org/10.2307/591572>
- Curtis, B. (2002a). Foucault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery. *Canadian Journal of Sociology*, 27(4), 505.
- Curtis, B. (2002b). *The Politics of Population: State Formation, Statistics, and the Census of Canada, 1840-1875*. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Cussó, R. (2012). L'activité statistique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations. *Histoire & mesure*, XXVII(2), 107-136. <https://doi.org/10.4000/histoiremesure.4553>
- Cussó, R. (2020). Aux origines de l'évaluation statistique internationale : la supervision des mandats par la Société des Nations. Dans P. Bourmaud, N. Neveu et C. Verdeil (dir.), *Experts et expertise dans les mandats de la société des nations : figures, champs, outils* (p. 161-188). Presses de l'Inalco. <http://books.openedition.org/pressesinalco/38398>
- Dagnélie, P. (1982). Diversité et unité de la statistique. *Journal de la société statistique de Paris*, 123(2), 86-92.
- Daniels, R. (2005). *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882* (First Edition). Hill and Wang.

- D'arcy, M., Ellis, R. et Nistotskaya, M. (2017). Mapping the State: Measuring Infrastructural Power Through Cadastral Records. Dans *FIG working week 2019, 22-26 April 2019, Hanoi, Vietnam: proceedings*. FIG.
- Dargent, E., Lotta, G. S. et Mejía, J. A. (2018). *Who wants to know?: the political economy of statistical capacity in Latin America*. Inter-American Development Bank. http://www.data4sdgs.org/sites/default/files/services_files/Who-wants-to-know-the%20political-economy-of-statistical-capacity-in-Latin-America.pdf
- Darroch, M. et Darroch, G. (2010). Commentary - Losing Our Census. *Canadian Journal of Communication*, 35(4), 609-617.
- Daston, L. (1992). Objectivity and the Escape from Perspective. *Social Studies of Science*, 22(4), 597-618. <https://doi.org/10.1177/030631292022004002>
- De Silver, D. (2018, 31 mai). US population is growing, but House of Representatives is stuck at 435. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/05/31/u-s-population-keeps-growing-but-house-of-representatives-is-same-size-as-in-taft-era/>
- Dean, M. (2013). *The Signature of Power: Sovereignty, Governmentality and Biopolitics*. <https://doi.org/10.4135/9781446288313>
- Deonandan, R. S. (2011). The Mandatory Census: Tension Between Individual Rights and the Public Good. *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Sante'e Publique*, 102(6), 414-416.
- Desplanques, G. et Rogers, G. (2009). Strengths and uncertainties of the French annual census surveys. *Population*, Vol. 63(3), 415-439.
- Desrosières, A. (1993). *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*. Ed. La Découverte.
- Desrosières, A. (1997). The administrator and the scientist: how the statistical profession has changed. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 14(1), 31-50. <https://doi.org/10.3233/SJU-1997-14105>
- Desrosières, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification: L'Argument statistique I*. Presses des MINES.
- Desrosières, A. (2011). A politics of knowledge tools: the case of statistics. Dans L. Sangolt (dir.), *Between enlightenment and disaster: dimensions of the political use of knowledge* (p. 111-130). P.I.E. Peter Lang.
- Desrosières, A. (2013). Chapitre 3. Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques. Dans *Pour une sociologie historique de la quantification : L'Argument statistique I* (p. 39-56). Presses des Mines. <http://books.openedition.org/pressesmines/911>
- Desrosières, A. et Didier, E. (2014). *Prouver et gouverner: Une analyse politique des statistiques publiques*. La Découverte.

- Desrosières, A. et Thévenot, L. (1979). Les mots et les chiffres : les nomenclatures socio-professionnelles. *Economie et statistique*, 110(1), 49-65. <https://doi.org/10.3406/estat.1979.4260>
- Desrosières, A. et Thévenot, L. (2002). *Les catégories socioprofessionnelles* (5. éd). La Découverte.
- Didier, E. (2009). *En quoi consiste l'Amérique? les statistiques, le New Deal et la démocratie*. Découverte.
- Dilger, R. J. (2015). *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues* (45). U.S. Congress.
- Dillon, L. (2010). The Value of the Long Form Canadian Census for Long Term National and International Research. *Canadian Public Policy*, world. <https://doi.org/10.3138/cpp.36.3.389>
- Dominion Bureau of Statistics. (1948). *Eighth census of Canada, 1941 = Huitième recensement du Canada* (CS98-1941). Dominion Bureau of Statistics. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.833108/publication.html>
- Dominion Bureau of Statistics. (1955). *Administrative report of the 1951 Census = Rapport administratif du recensement de 1951*. <http://archive.org/details/1951981951FV111955engfra>
- Dominion Bureau of Statistics. (1958). *Administrative report of the 1956 census = Rapport administratif du recensement de 1956*. <http://archive.org/details/1956995101958engfra>
- Dominion Bureau of Statistics. (1970). *Administrative report of the 1966 census = Rapport administratif du recensement de 1966*. <http://archive.org/details/1966996041970engfra>
- Dorling, D. (2013a). The 2011 Census: What surprises are emerging and how they show that cancellation is stupid. *Radical Statistics*, 10.
- Dorling, D. (2013b, 2 septembre). Ending the national census would make us blind to our society. *The Guardian*, section Opinion. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/02/national-census>
- Driedger, L. et Halli, S. S. (dir.). (2000). *Race and racism: Canada's challenge*. Published for Carleton University by McGill-Queen's University Press.
- Duchene-Lacroix, C. (2008). La rénovation par les registres du recensement allemand (p. 441-455).
- Dunbar, C. F. (1889). The Direct Tax of 1861. *The Quarterly Journal of Economics*, 3(4), 436-461. <https://doi.org/10.2307/1879642>
- Duncan, J. W. et Shelton, W. C. (1978). *Revolution in United States Government statistics, 1926-1976*. U.S. Dept. of Commerce, Office of Federal Statistical Policy and Standards: for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiug.30112052125652&view=1up&seq=3>

- Dunlop, C. A. (2009). Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, 30(3), 289-311. <https://doi.org/10.1080/01442870902863869>
- Dupâquier, J. (1985). *Histoire de la démographie: La statistique de la population des origines à 1914*. Libr. académique Perrin. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48007056.texteImage>
- Dupree, A. H. (1957). *Science in the Federal Government: a history of policies and activities to 1940*.
- Eagles, C. W. (1990). *Democracy delayed: congressional reapportionment and urban-rural conflict in the 1920s*. University of Georgia Press.
- Ehrlich, P. R. (1971). *The population bomb*. Buccaneer Books.
- Eisenberg, R. (1969). Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics. By Robert G. Dixon Jr. (New York: Oxford University Press, 1968. Pp. 654, \$8.00). *American Political Science Review*, 63(2), 567-568. <https://doi.org/10.1017/S0003055400262679>
- Elden, S. (2007). Governmentality, calculation, territory. *Environment and planning D: society and space*, 25, 562-580. <http://dx.doi.org/10.1068/d428t>
- Elliott, W. (1970). Prometheus, Proteus, Pandora, and Procrustes Unbound: The Political Consequences of Reapportionment. *The University of Chicago Law Review*, 37(3), 474-492. <https://doi.org/10.2307/1599039>
- Emigh, R. J., Riley, D. et Ahmed, P. (2015). The Racialization of Legal Categories in the First U.S. Census. *Social Science History*, 39(4), 485-519.
- Emigh, R. J., Riley, D. et Ahmed, P. (2016a). *Antecedents of Censuses from Medieval to Nation States: How Societies and States Count* (1st edition). Springer.
- Emigh, R. J., Riley, D. et Ahmed, P. (2016b). *Changes in Censuses from Imperialist to Welfare States: How Societies and States Count* (1st edition). Springer.
- Eppmann, H., Krügener, S. et Schäfer, J. (2006). First German register based census in 2011. *Allgemeines Statistisches Archiv*, 90(3), 465-482. <https://doi.org/10.1007/s10182-006-0246-9>
- Ericksen, E. P. (2012). Errors in the Census. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n73>
- ESCAP et ONU. (2007, décembre). *Good practices and recommendations for the use of information technology in population and housing censuses*. ESCAP. <https://www.unescap.org/resources/good-practices-and-recommendations-use-information-technology-population-and-housing>
- Espeland, W. N. et Stevens, M. L. (1998). Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 24, 313-343.

- Espinasse, L., Le Palud, V., Prévot, J., ël Solard, G. et Vanotti, L. (2021). Accuracy of French census population estimates. *Statistical Journal of the IAOS*, 37(4), 1105-1124. <https://doi.org/10.3233/SJI-210849>
- European Commission et Eurostat. (2011). *EU legislation on the 2011 population and housing censuses: explanatory notes*. Publications Office. <http://dx.publications.europa.eu/10.2785/12778>
- European Commission, Statistical Office of the European Union et European Statistical Governance Advisory Board. (2017). *ESGAB annual report 2017: ninth annual report by the European Statistical Governance Advisory Board to the European Parliament and the Council on the implementation of the European statistics code of practice by Eurostat and the European statistical system as a whole*. <http://dx.publications.europa.eu/10.2785/381137>
- Eurostat. (2006, décembre). *Peer review of the Italian Statistical Office (ISTAT) on the implementation of the European Statistics Code of Practice*. Eurostat.
- Eurostat. (2019, 15 mars). *EU legislation on the 2021 population and housing censuses — explanatory notes*. Eurostat.eu. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-010>
- Eurostat, Potisepp, P., Hackle, P. et Fenwick, D. (2015, février). *Peer Review Report On Compliance With The Code Of Practice And The Coordination Role Of The National Statistical Institute - Germany [Compliance Report]*. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4372828/2015-DE-Report/e9a771b3-7890-4996-a5c4-f818502e97c1>
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T., Social Science Research Council (U.S.), Joint Committee on Latin American Studies et Joint Committee on Western Europe (dir.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Federal Register. (1997, 30 octobre). Revisions to the Standards for the Classification of Federal Data on Race and Ethnicity. *Federal Register*, 62(210), 58782-58790.
- Feinberg, B. S. (2002). *The Articles of Confederation : the first constitution of the United States*. Brookfield, Conn. : Twenty-First Century Books. <http://archive.org/details/articlesofconfed00fein>
- Fellegi, I. (2004a). Maintaining the credibility of official statistics. *Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe*, 21(3/4), 191-198.
- Fellegi, I. (2004b). Maintaining the credibility of official statistics. *Statistical Journal of the UN Economic Commission for Europe*, 21(3/4), 191-198.
- Festy, P. et Bouteillec, N. L. (2016). Recensements européens : mouvements centrifuges et forces de rappel. *Economie et statistique*, 483(1), 259-284. <https://doi.org/10.3406/estat.2016.10683>
- Fioretos, O. et Falleti, T. G. (2016). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism. The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001>

- FiveThirtyEight. (2019, 6 juin). Politics Podcast: Should Washington, D.C., Be The 51st State? *FiveThirtyEight*. <https://fivethirtyeight.com/features/politics-podcast-d-c-statehood/>
- Fix, M. et Passel, J. S. (1994). *Immigration and immigrants: setting the record straight*. Urban Institute.
- Fong, E. et Gulia, M. (2000). Neighborhood change within the Canadian ethnic mosaic, 1986-1991. *Population Research and Policy Review*, 19(Part 2), 155-177.
- Ford, L. (2017, 17 mars). Trump funding cuts would imperil tens of thousands of women, activists warn. *The Guardian*, section Global development. <https://www.theguardian.com/global-development/2017/mar/17/trump-funding-cuts-would-imperil-tens-of-thousands-of-women-activists-warn>
- Foulke, W. D. (1919). *Fighting the Spoilsmen: Reminiscences of the Civil Service Reform Movement*. G.P. Putnam's Sons. <http://archive.org/details/fightingspoilsm00foulgoog>
- Fraser, S. (2000, 22 octobre). Turkey Imposes Census-taking Curfew. *AP NEWS* (Ankara, Turkey), section Archive. <https://apnews.com/article/749116b06e0c4d79d6e100d10fadce2a>
- Frohman, L. (2012). Dark Territory in the Information Age: Learning from the West German Census Controversies of the 1980s. By Matthew Hannah. Surrey: Ashgate. 2010. *Central European History*, 45(2), 368-371. <https://doi.org/10.1017/S0008938912000271>
- Fry, G. K. (1984). The Development of the Thatcher Government's 'Grand Strategy' for the Civil Service: A Public Policy Perspective. *Public Administration*, 62(3), 322-335. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1984.tb00566.x>
- Gagnon, M.-A. (2000). Les réseaux de l'internationalisme statistique (1885-1914). Dans J.-P. Beaud et J.-G. Prévost, *L'ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales = The age of numbers: statistical systems and national traditions* (p. 189-219). Presses de l'Université du Québec.
- Gamboa, A. (2002, 4 avril). Legal Authority for American Community Survey, B-289852, April 4, 2002. <http://www.gao.gov/decisions/other/289852.htm>
- GAO. (2011, 30 septembre). *Decennial Census: Census Bureau and Postal Service Should Pursue Opportunities to Further Enhance Collaboration* (GAO-11-874). U. S. Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/products/GAO-11-874>
- Garonna, P. (1994). Statistical "decentramento" in Italy: significance and implications. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 11(1), 75-89. <https://doi.org/10.3233/SJU-1994-11105>
- Gauthier, J. G. (2002). *Measuring America: the decennial censuses from 1790 to 2000*. U.S. Dept. of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau. : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O.

- Gauthier, M. et Sawchuk, K. (2018). Le partage de quels savoirs ? Les articles Wikipédia comme objets-frontières. *TIC & Société*, (Vol. 12, N° 1), 131-165. <https://doi.org/10.4000/ticetsociete.2408>
- Gavillon, F. (2016). La constellation urbaine et la ville close. Dans *Paul Auster : Gravité et légèreté de l'écriture* (p. 55-65). Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/33834>
- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*.
- Georgiou, A. (2019). *New Statistical System for the European Union*. BRUEGEL.
- Giannarou, L. (2021, 16 novembre). Census hampered by conspiracy theorists. *eKathimerini.com* (Athens). <https://www.ekathimerini.com/news/1171863/census-hampered-by-conspiracy-theorists/>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Gilardi, F. (2005). The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101. <https://doi.org/10.1177/0002716204271833>
- Gisser, R. (2020). The Population Census in Austria. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 37. <https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0107>
- Glass, D. V. et Eversley, D. E. Charles. (1965). *Population in history; essays in historical demography*. Aldine Pub. Co.
- Glassco, J. G. (1962). *The Royal Commission on Government Organization. Vol. 3 : Supporting services for government cont'd ; Services for the public / J. Grant Glassco, chairman.* (Z1-1960/4-3E). Canada. Privy Council Office. <http://publications.gc.ca/site/fra/471949/publication.html>
- Gordon, S. (2015, 12 novembre). Stephen Gordon: There's more to evidence-based policymaking than fixing the census. *National Post*. <https://nationalpost.com/opinion/stephen-gordon-theres-more-to-evidence-based-policymaking-than-fixing-the-census>
- Goriely, G. (1982). Frontière linguistique et destin de la Belgique. *Politique étrangère*, 47(3), 657-673. <https://doi.org/10.3406/polit.1982.3213>
- Government of Canada, S. C. (2020, 20 juillet). *Minority language educational rights: Technical report on changes for the 2021 Census*. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/98-20-0002/982000022020003-eng.cfm>
- Goyer, D. S. et Domschke, E. (1983). *The handbook of national population censuses: Latin America and the Caribbean, North America, and Oceania*. Greenwood Press.

- Granjon, F. (2011). La fracture numérique. *Communications*, 88(1), 67-74.
- Grant, T. et Balkissoon, D. (2019, 6 février). How Canada's racial data gaps can be hazardous to your health. *The Globe and Mail* (Toronto). <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-how-canadas-racial-data-gaps-can-be-hazardous-to-your-health-and/>
- Graves, L. (2020, 9 juillet). *The Billionaire Behind Efforts to Kill the U.S. Postal Service*. In the Public Interest/True North Research. <https://www.inthepublicinterest.org/the-billionaire-behind-efforts-to-kill-the-usps/>
- Green, A., Mackinnon, M. et Minns, C. (2005). Conspicuous by their Absence: French Canadians and the Settlement of the Canadian West. *The Journal of Economic History*, 65(03). <https://doi.org/10.1017/S0022050705000306>
- Green, D. A. et Milligan, K. (2010). The Importance of the Long Form Census to Canada. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 36(3), 383-388.
- Grenier, B. (2004). « Nulle Terre Sans Seigneur? »: Une Etude Comparative de la Presence Seigneuriale (France-Canada), XVIIe-XIXe Siecle. *French Colonial History*, 5(1), 7-24. <https://doi.org/10.1353/fch.2004.0006>
- Grenier, B. et Morissette, M. (2013). Les persistances de la propriété seigneuriale au Québec: Les conséquences d'une abolition partielle et progressive (1854-1970). *Histoire Societes Rurales*, 40(2), 61-96.
- Griswold, A. W. (1946). The Agrarian Democracy of Thomas Jefferson. *The American Political Science Review*, 40(4), 657-681. <https://doi.org/10.2307/1950410>
- Groves, R. (2010). US census: unsustainable? *Significance*, 7(4), 174-175. <https://doi.org/10.1111/j.1740-9713.2010.00457.x>
- Gueniffey, P. (1993). *Le nombre et la raison: la Révolution française et les élections*. Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.
- Guigner, S. (2012). Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme. *Gouvernement et action publique, VOL. 1(3)*, 7-29.
- Gündoğan, Ü., Gücümengil, A. et Gedik, G. (2016). How to build capacity in statistics for providers of official statistics: A case study from Turkey. *Statistical Journal of the IAOS*, 32(4), 645-657. <https://doi.org/10.3233/SJI-160997>
- Guy, W. et Levitas, R. (2005). *Interpreting Official Statistics*. Routledge.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hacking, I. (1982). Biopower and the avalanche of printed numbers. *Humanities in Society*, 5, 279-295.
- Hacking, I. (2001). *The social construction of what?* Harvard Univ. Press.

- Hahn, M. et Eidukynaitė, S. (2007). The European Statistical System Peer Reviews: Results, Experiences And Lessons Learnt. 56th Session of the International Statistical Institute.
- Hall, P. et Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. et Goldman, L. (2008). *The Federalist Papers*. Oxford University Press, UK. <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=415875>
- Hamilton, H. (1954). Democratic Senate Leadership and the Compromise of 1850. *The Mississippi Valley Historical Review*, 41(3), 403-418. <https://doi.org/10.2307/1897490>
- Hannah, M. G. (2001). Sampling and the Politics of Representation in US Census 2000. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(5), 515-534. <https://doi.org/10.1068/d289>
- Hannah, M. G. (2009). Calculable territory and the West German census boycott movements of the 1980s. *Political Geography*, 28(1), 66-75. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.12.001>
- Hannah, M. G. (2010). *Dark Territory in the Information Age: Learning from the West German Census Controversies of the 1980s*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Hannah, M. G. (2016). State knowledge and recurring patterns of state phobia: From fascism to post-politics. *Progress in Human Geography*, 40(4), 476-494. <https://doi.org/10.1177/0309132515596875>
- Harala, R. (1995). Evaluation of the results of the register-based population and housing census 1990 in Finland. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 12(1), 63-72. <https://doi.org/10.3233/SJU-1995-12108>
- Harris, D. (1994). The 1990 Census Count of American Indians: What Do the Numbers Really Mean? *Social Science Quarterly*, 75(3), 580-593.
- Harris, M., Consorte, J. G., Lang, J. et Byrne, B. (1993). Who are the Whites?: Imposed Census Categories and the Racial Demography of Brazil. *Social Forces*, 72(2), 451-462. <https://doi.org/10.2307/2579856>
- Harvard Law Review. (1981). Demography and Distrust: Constitutional Issues of the Federal Census. *Harvard Law Review*, 94(4), 841-863. <https://doi.org/10.2307/1340636>
- Hasan, A.-L. (2017). Conducting census under adverse conditions; challenges and lessons learned. UNFPA/PARIS21 International Expert Group Meeting: Censuses.
- Hayslett, M. et Kellam, L. (2010). The American Community Survey: Benefits and Challenges. *IASSIST Quarterly*, 33(4), 31-31. <https://doi.org/10.29173/iq889>
- Hecht, J. (1987). L'idée de dénombrement jusqu'à la Révolution Française. Dans *Pour une histoire de la statistique tome 1 Contributions* (p. 21-81). Economica.

- Herman, E. (2008). The American Community Survey: An introduction to the basics. *Government Information Quarterly*, 25(3), 504-519. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.08.006>
- Hermanin, C. (2011). 'Counts' in the Italian 'nomad camps': an incautious ethnic census of Roma. *Ethnic and Racial Studies*, 34(10), 1731-1750. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.559264>
- Heyes, C. (2018). Identity Politics. Dans E. N. Zalta (dir.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018). Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/identity-politics/>
- Hillygus, D. S., Nie, N. H., Prewitt, K. et Pals, H. (2006). *The Hard Count: The Political and Social Challenges of Census Mobilization*. Russell Sage Foundation.
- Hilts, V. L. (1978). Aliis extendum, or, the Origins of the Statistical Society of London. *Isis*, 69(1), 21-43.
- Himelfarb, A. (2010, 26 juillet). A Professional Public Servant Resigns. *The Mark*. <https://web.archive.org/web/20100726131036/http://www.themarknews.com/articles/1921-a-professional-public-servant-resigns>
- Himes, C. L. et Clogg, C. C. (1992). An Overview of Demographic Analysis as a Method for Evaluating Census Coverage in the United States. *Population Index*, 58(4), 587-607. <https://doi.org/10.2307/3644491>
- Hirschman, C., Alba, R. et Farley, R. (2000). The Meaning and Measurement of Race in the U.S. Census: Glimpses into the Future. *Demography*, 37(3), 381-393. <https://doi.org/10.2307/2648049>
- Hogan, H. (2020). Distrust in the Governments Brings Risk to the Census. *Harvard Data Science Review*, 2(1). <https://doi.org/10.1162/99608f92.11f3e977>
- Hoh, A.-L. (2016). *Census taking in the Western Balkans: a challenging and often controversial task on the way to EU membership* (New Series #13) [DPC Policy Note]. Democratization Policy Council. <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC%20Policy%20Note%20%2013%20census%20taking%20in%20the%20WB.pdf>
- Hoinville, G. et Smith, T. M. F. (1982a). The Rayner Review of Government Statistical Services. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 145(2), 195-207. <https://doi.org/10.2307/2981534>
- Hoinville, G. et Smith, T. M. F. (1982b). The Rayner Review of Government Statistical Services. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 145(2), 195-207. <https://doi.org/10.2307/2981534>
- Holt, D. T. (2007). The Official Statistics Olympic Challenge: Wider, Deeper, Quicker, Better, Cheaper. *The American Statistician*, 61(1), 1-8. <https://doi.org/10.1198/000313007X168173>

- Holt, M. F. (1983). *The Political Crisis of the 1850s* (Revised ed. edition). W. W. Norton & Company.
- Holt, T., Diamond, I. et Cruddas, M. (2001a). Risk in Official Statistics: A Case-Study of the 2001 One-Number Census Project. *Journal of the Royal Statistical Society. Series D (The Statistician)*, 50(4), 441-456.
- Holt, T., Diamond, I. et Cruddas, M. (2001b). Risk in Official Statistics: A Case-study of the 2001 One-number Census Project. *Journal of the Royal Statistical Society: Series D (The Statistician)*, 50(4), 441. <https://doi.org/10.1111/1467-9884.00289>
- Hon Denis Paradis, Standing Committee on et Official Languages. (2017, mai). *The Enumeration of Rights-Holders Under Section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Toward a Census that Supports the Charter*. Parliament of Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/LANG/Reports/RP8906930/langrp05/langrp05-e.pdf>
- Hourel, K. (2006, 22 mars). Curfew for a census to find out who counts. *The Times* (Lagos), section unknown section. <https://www.thetimes.co.uk/article/curfew-for-a-census-to-find-out-who-counts-bkb5683nl7b>
- House of Commons. (2014, 9 avril). *Public Administration Committee - Fifteenth Report - Too soon to scrap the Census*. House of Commons. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/1090/109005.htm>
- Howard, C. (2017). *The drama of bureaucratic autonomy: a performative theory of administrative independence*. http://www.academia.edu/23158794/The_drama_of_bureaucratic_autonomy_a_performative_theory_of_administrative_independence
- Howard, C. (2019). The politics of numbers: explaining recent challenges at the Australian Bureau of Statistics. *Australian Journal of Political Science*, 54(1), 65-81. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1531110>
- Howard, C. et Bakvis, H. (2016). Conceptualizing Interagency Coordination as Metagovernance: Complexity, Dynamism, and Learning in Australian and British Statistical Administration. *International Journal of Public Administration*, 39(6), 417-428. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1018427>
- Howard, C. W. (2021). *Government Statistical Agencies and the Politics of Credibility*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108867962>
- Howard-Hassmann, R. E. (1999). « Canadian » as an Ethnic Category: Implications for Multiculturalism and National Unity. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 25(4), 523-537. <https://doi.org/10.2307/3552426>
- Howe, D. W. (2009). *What Hath God Wrought: The Transformation of America, 1815-1848*. Oxford University Press - USA.

- Humbert, P., Coray, R. et Duchêne, A. (2018). *Compter les langues : histoire, méthodes et politiques des recensements de population*. Université de Fribourg. <http://doc.rero.ch/record/308744>
- Humes, K., Jones, N. et Ramirez, R. (2011, mars). *Overview of Race and Hispanic Origin: 2010* (C2010BR-02). United States Census Bureau. <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf>
- Huntington, S. P. (2006). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Hutchens, G. (2017, 28 août). Nick Greiner denounces « religious freedom » argument against marriage equality. *The Guardian*, section Australia news. <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/aug/28/claiming-marriage-equality-threatens-religious-freedom-is-misleading-says-liberal-president>
- Insee. (2000). Présentation du recensement rénové. *Population (French Edition)*, 55(4/5), 803-811. <https://doi.org/10.2307/1534697>
- Institut international de statistique. (1886a). *Bulletin de l'Institut international de statistique* (vol. Vol. 1/ 1-2). <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k615433>
- Institut international de statistique. (1886b). *Bulletin de l'Institut international de statistique* (vol. Vol. 1/3-4). <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k615433>
- Institut international de statistique et Semenov, P. (1872). *Huitième session du Congrès International de Statistique à St-Petersbourg: Rapports et résolutions*. Impr. Trenké & Fusnot (Journal de St-Petersbourg). <https://books.google.ca/books?id=-61CAQAAMAAJ>
- ISTAT. (2009). A new strategy for the 2011 Italian Population Census. Product innovations and the compliance with CES Recommendations . ECE/CES/GE.41/2009/5. Conference of European Statisticians. <https://unstats-un.org.proxy.bibliothèques.uqam.ca/unsd/censuskb20/KnowledgebaseArticle10632.aspx>
- Italian National Institute of Statistics. (2009). A new strategy for the 2011 Italian Population Census. Product innovations and the compliance with CES Recommendations. UNECE/Eurostat meeting on Population and Housing Censuses,.
- Izchovitch, N. (2017, 21 février). The case of INDEC in Argentina shows that statistical neutrality is an unachievable ideal. *LSE Latin America and Caribbean*. <http://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2017/02/21/the-case-of-indec-in-argentina-shows-that-statistical-neutrality-is-an-unachievable-ideal/>
- Jahoda, G. (2015). Quetelet and the emergence of the behavioral sciences. *SpringerPlus*, 4(1), 473. <https://doi.org/10.1186/s40064-015-1261-7>
- James, E. J. (1897). The First Apportionment of Federal Representatives in the United States. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 9(1), 1-41. <https://doi.org/10.1177/000271629700900101>
- Jarrett, M. (2013). *The Congress of Vienna: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*. I.B.Tauris.

- Jerven, M. (2013). *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It* (1 edition). Cornell University Press.
- Johansen, H. C. (2004). Early Danish census taking. *The History of the Family*, 9(1), 23-31. <https://doi.org/10.1016/j.hisfam.2001.10.006>
- Johnson, S. (1987). *World population and the United Nations: challenge and response*. Cambridge University Press.
- Jonas, G. (2010, 24 juillet). George Jonas: None of their business. *National Post*. <https://nationalpost.com/full-comment/george-jonas-none-of-their-business>
- Jones, J. A. (2016). Making Hispanics: how activists, bureaucrats and media constructed a new American. *Ethnic and Racial Studies*, 39(3), 514-516. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.1093161>
- Juillet, L. et Rasmussen, K. (2017a). Chapter 1. The Origins of the Public Service Commission: 1867-1918. Dans *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008* (p. 18-47). Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press. <http://books.openedition.org/uop/1671>
- Juillet, L. et Rasmussen, K. (2017b). Chapter 5. Struggling to Defend Political Neutrality: 1979-2006. Dans *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008* (p. 124-151). Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press. <http://books.openedition.org/uop/1675>
- Juillet, L. et Rasmussen, K. (2017c). Chapter 6. The PSC as a Cautious Reformer: Staffing Reforms during the Mulroney Years: 1984-1993. Dans *Defending a Contested Ideal: Merit and the Public Service Commission, 1908-2008* (p. 152-183). Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press. <http://books.openedition.org/uop/1676>
- Kalb, D. (2016). *Guide to U.S. Elections 7th Edition* (7^e éd.). <https://doi.org/10.4135/9781483380346>
- Kalpagam, U. (2014). *Rule by numbers: governmentality in colonial India*. Lexington Books.
- Kamen, C. S. (2005). The 2008 Israel integrated census of population and housing. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 22(1), 39-57.
- Kanyuka, M., Ndawala, J., Chirwa, I., Makwemba, M., Phiri, R. A. P., Singano, C. et Kapaswiche, G. (2020). Malawi population and housing census technological trajectory: Unpacking 2018 experience. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 57-65. <https://doi.org/10.3233/SJI-190587>
- Kaplan, C. P. et Valey, T. L. V. (1980). *Census '80: Continuing the Factfinder Tradition*. Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Kapur, D. (2020). Why Does the Indian State Both Fail and Succeed? *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 31-54. <https://doi.org/10.1257/jep.34.1.31>

- Karlan, P. S. (2017). Reapportionment, Nonapportionment, and Recovering Some Lost History of One Person, One Vote 2020 Redistricting: Mapping a New Political Decade Symposium. *William & Mary Law Review*, 59(5), 1921-1960.
- Katz, L. et Willig, B. (2013). Ivan Fellegi, Statistics Canada, Canada. *Statistical Journal of the IAOS*, (2), 71-81. <https://doi.org/10.3233/SJI-130765>
- Keil, S. (2015a). Conclusion: The Politics of Numbers – Censuses in the Post-Yugoslav States. *Contemporary Southeastern Europe*, 2(2), 176-183.
- Keil, S. (2015b). Conclusion: The Politics of Numbers – Censuses in the Post-Yugoslav States. *Contemporary Southeastern Europe*, 2(2), 176-183.
- Keil, S. et Perry, V. (2015). Introduction: The Politics of Numbers in the Post-Yugoslav States. *Contemporary Southeastern Europe*, 2(2), 43-49.
- Kenessey, Z. (1997). The integration of the statistical profession. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 14(1), 71-79. <https://doi.org/10.3233/SJU-1997-14107>
- Keohane, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Kertzer, D. I. et Arel, D. (2002). *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses*. Cambridge University Press.
- Kévonian, D. (2008). La légitimation par l'expertise : le Bureau international du travail et la statistique internationale. *Les cahiers Irice*, n°2(2), 81-106.
- Keyfitz, N. (1945). The Sampling Approach to Economic Data. *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne de économiques et science politique*, 11(3), 467-477. <https://doi.org/10.1017/S0315489000024324>
- Keyfitz, N. et Greenway, H. F. (1961). Robert Coats and the Organization of Statistics. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Économie et de Science politique*, 27(3), 313-322. <https://doi.org/10.2307/139589>
- Kincaid, J. (1990). From Cooperative to Coercive Federalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 509(1), 139-152. <https://doi.org/10.1177/0002716290509001013>
- Kish, L. (1979). Samples and Censuses. *International Statistical Review / Revue Internationale de Statistique*, 47(2), 99-109. <https://doi.org/10.2307/1402563>
- Kish, L. et Verma, V. (1986). Complete censuses and samples. *Journal of Official Statistics*, 2(4), 381-395.
- Klein, H. S. (2004). *Population History of the United States*. Cambridge Univ Press. <http://www.myilibrary.com?id=45823>
- Korgen, K. O. (dir.). (2016). *Race policy and multiracial Americans* (1^{re} éd.). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t89csx>

- Kőrösi, J. (1881). *Projet d'un recensement du monde: étude de statistique internationale*. Guillaumin.
- Kosovo Agency of Statistics. (2011). *Kosovo Population and Housing Census 2011- Final Results: Quality Report* [Quality Report]. Kosovo Agency of Statistics. <https://unstats.un.org/unsd/censuskb20/KnowledgebaseArticle10700.aspx>
- Kromkowski, C. A. et Kromkowski, J. A. (2016). Why 435? A Question of Political Arithmetic. *Polity*. <https://doi.org/10.2307/3234988>
- Kruskal, W. (1983, janvier). *Research and the Census*. Congressional Research Service Census Workshop, Washington, D.C.
- Kukutai, T., Thompson, V. et McMillan, R. (2015). Whither the census? Continuity and change in census methodologies worldwide, 1985–2014. *Journal of Population Research*, 32(1), 3-22. <https://doi.org/10.1007/s12546-014-9139-z>
- L. G. (2013, 30 avril). How many Chileans? *The Economist*. <https://www.economist.com/americas-view/2013/04/30/how-many-chileans>
- Labbé, M. (1997). Les nationalités dans les Balkans : de l'usage des recensements. *L'Espace géographique*, 26(1), 35-48. <https://doi.org/10.3406/spgeo.1997.1029>
- Labbé, M. (2003). Dénombrer les nationalités en Prusse au xixe siècle : entre pratique d'administration locale et connaissance statistique de la population. *Annales de démographie historique*, no 105(1), 39-61.
- Labbé, M. (2011). La statistique d'une minorité sans nom : les " Tutejsi " dans la Pologne de l'entre-deux-guerres. Dans P. Bauer, *Minorités nationales en Europe centrale: démocratie, savoirs scientifiques et enjeux de représentation*. CEFRES.
- Labbé, M. (2019). *La nationalité, une histoire de chiffres : Politique et statistiques en Europe Centrale*. Les Presses de Sciences Po.
- Larson, J. L. (2009). *The Market Revolution in America: Liberty, Ambition, and the Eclipse of the Common Good*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818486>
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, how*. Whittlesey House.
- Latour, B. (1999). *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*. Découverte.
- Lauriault, T. (2012). *Data, Infrastructures and Geographic Imagination* [PHD Dissertation, Carleton University]. <https://pdfs.semanticscholar.org/f22d/5e891d1d3bdc01a0efb20b7e7c2ef5e9e0c0.pdf>
- Laux, R. (2008). L'indépendance de la statistique britannique : la nouvelle Autorité de la statistique du Royaume-Uni. Dans *L'indépendance de la statistique publique, Séminaire organisé par la Société française de statistique (SFdS)*. SFdS.

- Layton, J. (2010, 6 août). Census Debate Points to Ideological Divide. *The Mark*.
<https://web.archive.org/web/20100806210358/http://www.themarknews.com/articles/1981-census-debate-points-to-ideological-divide>
- Le Bras, H. (2000). *L'Invention des populations. Biologie, idéologie et politique*. O. Jacob.
- Le Bras, H. (2006). *Entre deux pôles : La démographie, entre science et politique*. Aux Lieux d'être.
- Leca, J. (2012). L'état entre politics, policies et polity,. *Gouvernement et action publique*, (1), 59-82. <https://doi.org/10.3917/gap.121.0059>
- Lee, M. M. et Zhang, N. (2017). Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics*, 79(1), 118-132. <https://doi.org/10.1086/688053>
- Lee, S. M. et Edmonston, B. (2010). "Canadian" as National Ethnic Origin: Trends and Implications. *Canadian Ethnic Studies*, 41(3), 77-108. <https://doi.org/10.1353/ces.2010.0040>
- Leibler, A. (2004). Statisticians' Ambition: Governmentality, Modernity and National Legibility. *Israel Studies*, 9(2), 121-149. <https://doi.org/10.1353/is.2004.0029>
- Leibler, A. et Breslau, D. (2005). The uncounted: Citizenship and exclusion in the Israeli census of 1948. *Ethnic and Racial Studies*, 28(5), 880-902. <https://doi.org/10.1080/01419870500158919>
- Lemieux, O. A. (1944). Population Changes Revealed by the 1941 Census. *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Sante'e Publique*, 35(3), 120-131.
- Lenk, M. (2008). Methods of Register-based Census in Austria. *IPUMS International*, 15.
- Lesoir, Edm. (1935). Les registres de population. *Revue de l'Institut International de Statistique / Review of the International Statistical Institute*, 3(1), 14-39. <https://doi.org/10.2307/1401047>
- Leton, A. et Miroir, A. (1999). *Les Conflits Communautaires En Belgique*. Presses Universitaires de France - PUF.
- Leventhal, B. (2013). Census-taking in the United Kingdom: 2011 and beyond. *Journal of Direct, Data and Digital Marketing Practice*, 14(3), 201-213. <https://doi.org/10.1057/dddmp.2013.4>
- Levitan, K. (2011). *A Cultural History of the British Census: Envisioning the Multitude in the Nineteenth Century* (2011 edition). Palgrave Macmillan.
- Levitt, J. (2019). Citizenship and the Census.(Mini-Symposium on the 2020 Census). *Columbia Law Review*, 119(5), 1355-1397.
- Levy, E. (2001). Quantification, Mandated Science and Judgment. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 32(4), 723-737. [https://doi.org/10.1016/S0039-3681\(01\)00019-X](https://doi.org/10.1016/S0039-3681(01)00019-X)

- Levy, P. M. G. (1960). *La querelle du recensement*. Institut belge de science politique.
- Lindsey, E. H. Jr. (1983). Linguistic Minority Educational Rights in Canada: An International and Comparative Perspective Note. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 13(2), 515-548.
- Lindvall, J. et Teorell, J. (2017). *STATE CAPACITY AS POWER: A CONCEPTUAL FRAMEWORK*, 28.
- Livingston, B. *Text - H.R.1469 - 105th Congress (1997-1998): 1997 Emergency Supplemental Appropriations Act for Recovery from Natural Disasters, and for Overseas Peacekeeping Efforts, Including Those in Bosnia*.
<https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/1469/text/eas>
- Löblová, O. (2018). When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. *Policy Studies Journal*, 46(1), 160-189. <https://doi.org/10.1111/psj.12213>
- Longman, M. et Drutman, L. (2018, 29 octobre). To Fix Congress, Make It Bigger. Much Bigger. *Washington Monthly*, November/December 2018.
<https://washingtonmonthly.com/magazine/november-december-2018/to-fix-congress-make-it-bigger-much-bigger/>
- Longva, S., Thomsen, I. et Severeide, P. I. (1998). Reducing Costs of Censuses in Norway Through Use of Administrative Registers. *International Statistical Review*, 66(2), 223-234. <https://doi.org/10.1111/j.1751-5823.1998.tb00415.x>
- Lorinc, J. et Grant, T. (2010, 23 juillet). Why the census matters just about everywhere. *The Globe and Mail* (Toronto). <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/why-the-census-matters-just-about-everywhere/article1387701/>
- Louckx, K. (2014). *Statistics or state-istics?: an anatomy of the corps social presented in the Belgian population censuses (1846-1947)* [Ghent University Faculty of Political and Social Sciences Department of Sociology].
<https://biblio.ugent.be/publication/5893090/file/5893178>
- Louckx, K. (2017). The nation-state in its state-istics (Belgium, 1846–1947). *Nations and Nationalism*, 23(3), 505-523. <https://doi.org/10.1111/nana.12277>
- Loveman, M. (2005). The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power. *American Journal of Sociology*, 110(6), 1651-1683. <https://doi.org/10.1086/428688>
- Loveman, M. (2007). Blinded Like a State: The Revolt against Civil Registration in Nineteenth-Century Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, 49(1), 5-39. <https://doi.org/10.1017/S0010417507000394>
- Loveman, M., Muniz, J. O. et Bailey, S. R. (2012). Brazil in black and white? Race categories, the census, and the study of inequality. *Ethnic and Racial Studies*, 35(8), 1466-1483. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.607503>
- Lowndes, V. et Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.

- Luebke, D. M. et Milton, S. (1994). Locating the victim: An overview of census-taking, tabulation technology and persecution in Nazi Germany. *IEEE Annals of the History of Computing*, 16(3), 25-. <https://doi.org/10.1109/MAHC.1994.298418>
- MacDonald, A. L. (2020). Of science and statistics: The scientific basis of the census. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 17-34. <https://doi.org/10.3233/SJI-190596>
- MacKenzie, D. (1981). Notes on the Science and Social Relations Debate. *Capital & Class*, 5(2), 47-60. <https://doi.org/10.1177/030981688101400103>
- Magnuson, D. L. (1995). Who and what determined the content of the U.S. population schedule over time. *Historical Methods*, 28(1), 11-26. <https://doi.org/10.1080/01615440.1995.9955309>
- Magnuson, D. L. (2012). Decennial Censuses: 1920 Census. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n48>
- Maktabi, R. (1999). The Lebanese census of 1932 revisited. Who are the Lebanese? *British Journal of Middle Eastern Studies*, 26(2), 219-241. <https://doi.org/10.1080/13530199908705684>
- Malaguerra, C. (2003). *50 years of the Conference of European Statisticians*. United Nations. <https://unece.org/DAM/stats/publications/50yearsCES.pdf>
- Manion, J. L. (1991). Career Public Service in Canada: Reflections and Predictions. *International Review of Administrative Sciences*, 57(3), 361-371. <https://doi.org/10.1177/002085239105700304>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, 25(2), 185-213.
- Mann, M. (2008). Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 355-365. <http://dx.doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.1007/s12116-008-9027-7>
- Martin, G. et S.J, M. (1972). *The Durham Report and British Policy: A Critical Essay*. Cambridge University Press.
- Martin, P., Gregg, A. et Perlin, G. C. (1983). *Contenders : the Tory quest for power*. Scarborough, Ont. : Prentice-Hall Canada. <http://archive.org/details/contenderstoryqu00mart>
- Martiniello, M. et Simon, P. (2005). Les enjeux de la catégorisation. *Revue européenne des migrations internationales*, 21(2), 7-18. <https://doi.org/10.4000/remi.2484>
- Mason, R. L., McKenzie, J. D. et Ruberg, S. J. (1990). A Brief History of the American Statistical Association, 1839-1989. *The American Statistician*, 44(2), 68-73. <https://doi.org/10.2307/2684130>

- Matthews, D. (2018, 4 juin). The case for massively expanding the US House of Representatives, in one chart. *Vox*. <https://www.vox.com/2018/6/4/17417452/congress-representation-ratio-district-size-chart-graph>
- Mazet, P. (2019). Vers l'État plateforme. *La Vie des idées*. <https://lavedesidees.fr/Vers-l-Etat-plateforme.html>
- McAdam, D., Tarrow, S. G. et Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.
- McAllister, I. et Snagovsky, F. (2018). Explaining voting in the 2017 Australian same-sex marriage plebiscite. *Australian Journal of Political Science*, 53(4), 409-427. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1504877>
- McCormick, T. (2009). *William Petty and the ambitions of political arithmetic*. Oxford University Press.
- McDaniel, S. A. et MacDonald, H. (2012). To Know Ourselves – Not. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 37(3), 253-271.
- McDowall, D. (2008a). *La somme des satisfactions: Le Canada à l'ère des comptes nationaux*. McGill-Queen's Press - MQUP.
- McDowall, D. (2008b). *The sum of the satisfactions: Canada in the age of national accounting*. McGill-Queen's University Press.
- McGowan, M. G. (2014). Canadian Catholics, Loyalty, and the British Empire, 1763–1901. Dans A. Blackstock et F. O'Gorman (dir.), *Loyalism and the Formation of the British World, 1775-1914* (NED-New edition, p. 201-222). Boydell & Brewer. <http://www.jstor.org/stable/10.7722/j.ctt5vj7dp.14>
- McGrath, R. J. (2013). Congressional Oversight Hearings and Policy Control. *Legislative Studies Quarterly*, 38(3), 349-376. <https://doi.org/10.1111/lsq.12018>
- McMaken, R. (2016, 26 mai). How the Census Bureau Invented « Hispanics » [Text]. *Mises Institute*. <https://mises.org/blog/how-census-bureau-invented-hispanics>
- McMillen, D. B. (2012). Apportionment and Districting. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n10>
- McPherson, J. M., Kennedy, D. M. et McPherson, J. M. (1988). *Battle cry of freedom: the Civil War era* (New ed.). Oxford Univ. Press.
- McPherson, S. (2014, 4 février). *The census and future provision of population statistics in England and Wales: Recommendation from the National Statistician and Chief Executive of the UK Statistics Authority* [Text] . Numéro UK. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160108193324/http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/who-ons-are/programmes-and-projects/beyond-2011/beyond-2011-report-on-autumn-2013-consultation--and-recommendations/index.html>

- Melnick, D. (2002). The Legislative Process and the Use of Indicators in Formula Allocations. *Journal of Official Statistics*, 18(3). <http://search.proquest.com/docview/1266794813?pq-origsite=gscholar>
- Mespoulet, M. (2008). *Construire le socialisme par les chiffres*. INED.
- Michalopoulou, C. (2016). Statistical internationalism: From Quetelet's census uniformity to Kish's cross-national sample survey comparability. *Statistical Journal of the IAOS*, 32(4), 545-554. <https://doi.org/10.3233/SJI-160960>
- Michalopoulou, C. et Mimis, A. (2017). Celebrating the establishment, development and evolution of statistical offices worldwide: A tribute to John Koren. *Statistical Journal of the IAOS*, 33(2), 337-372. <https://doi.org/10.3233/SJI-161028>
- Michigan Law Review. (1972). Reapportionment: Nine Years into the « Revolution » and Still Struggling. *Michigan Law Review*, 70(3), 586-616. <https://doi.org/10.2307/1287539>
- Miles, J. (2010). UK census 2011 – the last? *Significance*, 7(4), 173-174. <https://doi.org/10.1111/j.1740-9713.2010.00456.x>
- Miller, J. C. (1988). It's Time to Free the Mails. *Cato Journal*, 8(1), 199-204.
- Ministère de l'Agriculture. (1873). *Censuses of Canada, 1665 to 1871 - Recensements du Canada, 1665 to 1871* (vol. 5). <http://archive.org/details/1871981871FV41873engfra>
- Ministry of Industry et Statistics Canada (dir.). (1998). *New directions in surveys and censuses: symposium 97; [November 5 to 7, 1997, Ottawa]; proceedings; [fourteenth in the series of International Symposia on Methodological issues]*. Statistics Canada.
- Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. (1972). *Reliability of the 1971 census data*. Toronto : Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. <http://archive.org/details/reliabilityof19700onta>
- Mitroff, I. I., Mason, R. O. et Barabba, V. P. (1983). *The 1980 census, policymaking amid turbulence*. Lexington Books.
- Moneycontrol. (2019, 26 septembre). Census 2021 will cost Rs 12,000 crore, need 33 lakh people to count every Indian. *Moneycontrol* (Mumbai, India). <https://www.moneycontrol.com/news/india/census-2021-will-cost-rs-12000-crore-need-33-lakh-people-to-count-every-indian-4476021.html>
- Mora, G. C. (2014). *Making Hispanics: How Activists, Bureaucrats, and Media Constructed a New American*. University Of Chicago Press.
- Morgan, E. S. (1989). *Inventing the People – The Rise of Popular Sovereignty in England & America*. W. W. Norton & Company.
- Morin, M. (2008). L'évolution du mode de scrutin dans les colonies et les provinces de l'Amérique du Nord britannique, de 1758 à nos jours. *Revue de droit. Université de Sherbrooke*, 39(1-2), 153-222. <https://doi.org/10.17118/11143/11530>

- Morisse-Schilbach, M. (2015). "Changing the world": epistemic communities, and the democratizing power of science. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 28(1), 18-26. <https://doi.org/10.1080/13511610.2014.943163>
- Morning, A. (2005). Multiracial Classification on the United States Census. Myth, Reality, and Future Impact. *Revue européenne des migrations internationales*, 21(vol. 21-n°2), 111-134. <https://doi.org/10.4000/remi.2495>
- Mrkić, S. (2020). The 2020 round of population and housing censuses: An overview. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 35-42. <https://doi.org/10.3233/SJI-190574>
- Mulgan, R. (2007). Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice. *Public Administration*, 85(3), 569-586. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00663.x>
- Mulry, M. (2012). Post-Enumeration Survey. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n112>
- Munice, A. (2013). Meet Ivan Fellegi—A Man Who Beat the Odds and the System Many Times | Amstat News. <http://magazine.amstat.org/blog/2013/09/01/ivanfellegi/>
- Murray, R. K. (1955). *Red Scare: A Study in National Hysteria, 1919-1920*. University of Minnesota Press.
- Musaj, M. (2015). Kosovo 2011 Census: Contested Census within a Contested State. *Contemporary Southeastern Europe*, 2(2), 84-98.
- Nagel, J. (1995). American Indian ethnic renewal: Politics and the resurgence of identity. *American Sociological Review*, 947-965.
- National Academies of Sciences, E. (2017). *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Sixth Edition*. <https://doi.org/10.17226/24810>
- National Post. (2010, 15 juillet). National Post editorial board: Leave the long-form census alone. *National Post*. <https://nationalpost.com/full-comment/national-post-editorial-board-leave-the-long-form-census-alone>
- National Research Council. (2003). *Statistical Issues in Allocating Funds by Formula*.
- National Research Council. (2013). *Benefits, Burdens, and Prospects of the American Community Survey: Summary of a Workshop*. <https://doi.org/10.17226/18259>
- NeosKosmos. (2021, 3 octobre). New census will show Greece's population has declined by up to half a million since 2011. *NEOS KOSMOS* (Athens). <https://neoskosmos.com/en/2021/10/03/news/greece/222new-census-will-show-greeces-population-has-declined-by-up-to-half-a-million-since-2011/>
- Neumann-Spallart, F. X. (1886). La fondation de l'Institut international de statistique - Aperçu historique. *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, 1(1), 1-34.

- Newman, P. C. et Mulrone, B. (2006). *The secret Mulrone tapes: unguarded confessions of a Prime Minister*. Vintage Canada.
- Nguyen, P. (2007). The Census Bureau and Its Accountability. *The American Review of Public Administration*, 37(2), 226-243. <https://doi.org/10.1177/0275074006290057>
- Nichols, C. K. (1942). The Statistical Work of the League of Nations in Economic, Financial and Related Fields. *Journal of the American Statistical Association*, 37(219), 336-342. <https://doi.org/10.2307/2279001>
- Nichols, R. F. (1948). *The Disruption Of American Democracy*. <http://archive.org/details/TheDisruptionOfAmericanDemocracy>
- Niederlande et Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). *Dutch census 2011 analysis and methodology*. Statistics Netherlands. <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/historische-reeksen/publicaties/publicaties/archief/2014/2014-dutch-census-2011-pub.htm>
- Nikolić, M. D. et Trimajova, L. (2015). A Tale of Two Serbias? Census-taking in 2002 and 2011. *Contemporary Southeastern Europe*, 2(2), 142-158.
- Nilsen, K. (2001). *The Impact of Information Policy: Measuring the Effects of the Commercialization of Canadian Government Statistics*. Greenwood Publishing Group.
- Nixon, J. W. (1960). *A history of the International Statistical Institute: 1885-1960*. International Statistical Institute.
- Nobles, M. (2000). *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics* (1 edition). Stanford University Press.
- Nordholt, E. S. (2005). The Dutch virtual Census 2001: A new approach by combining different sources. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 22(1), 25-37.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- Notestein, F. W. (1950). Demographic Work of the United Nations. *Population Index*, 16(3), 184-193. <https://doi.org/10.2307/2730608>
- Office of Management and Budget. (1977). Directive No. 15, Race and Ethnic Standards for Federal Statistics and Administrative Reporting. <https://wonder.cdc.gov/wonder/help/populations/bridged-race/directive15.html>
- Ohline, H. A. (1971). Republicanism and Slavery: Origins of the Three-Fifths Clause in the United States Constitution. *The William and Mary Quarterly*, 28(4), 563-584. <https://doi.org/10.2307/1922187>
- Oliver, P. C., Macklem, P. et Des Rosiers, N. (dir.). (2017). *The Oxford handbook of the Canadian constitution*. Oxford University Press.

- ONU. (1949). *Population Census Methods (1949)*. United Nations. <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/standards-and-methods/?search=&Id=&Desc=&Title=Population+Census+Methods+%281949%29&Year=&topics=>
- ONU. (1958). *Principles and Recommendations for National Population Censuses*.
- ONU. (1969). *Principles and recommendations for the 1970 population censuses* (2e éd.). https://unstats-un-org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M44v2-E.pdf
- ONU. (1998). *Principles and recommendations for population and housing censuses* (Rev. 1). United Nations.
- ONU. (2008). *Principles and recommendations for population and housing censuses*. United Nations. <https://doi.org/10.18356/be1ae14b-en>
- ONU. (2017). *Principles and recommendations for population and housing censuses: 2020 round* (Revision 3). United Nations.
- ONU. (2022, 30 mars). *2020 World Census Programme*. <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/#knowledge>
- ONU et UNECE. (2007). *Register-based statistics in the Nordic countries: review of best practices with focus on population and social statistics*. United Nations.
- Orozco, E. V., Campos, S. N. et Campos, I. S. (2020). Use of new technologies for the 2020 population and housing census round. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 83-88. <https://doi.org/10.3233/SJI-190527>
- Pack, J. (1996). The census adjustment cases: the hunt for the wily trout. *Jurimetrics Journal of Law, Science and Technology*, 37(1), 35-51.
- Padieu, R. (2008). L'indépendance de la statistique publique en France. Dans *L'indépendance de la statistique publique, Séminaire organisé par la Société française de statistique (SFdS)*. SFdS.
- Painter, J. (2013). Regional Biopolitics. *Regional Studies*, 47(8), 1235-1248. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.653333>
- Palonen, K. (2003). Four times of politics: policy, polity, politicking, and politicization. *Alternatives: Global, Local, Political*, 28(2), 171-187.
- Paltrinieri, L. (2013). Biopouvoir, les sources historiques d'une fiction politique. *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1954-), 60(4/4 bis)*, 49-75.
- Paolo, R., Demetrio, F. P., Stefano, D., Epifania, F., Pierpaolo, M. et Dionisio, T. M. (2021). Optimal Sampling for the Population Coverage Survey of the New Italian Register Based Census. *Journal of Official Statistics*, 37(3), 655-671. <https://doi.org/10.2478/jos-2021-0029>

- Paperny, A. M. (2013, 3 juillet). Toronto ditches National Household Survey for historical comparisons | Globalnews.ca. *Global News* (Toronto). <https://globalnews.ca/news/688539/toronto-ditches-national-household-survey/>
- Parliament of Australia, Senate, Economics References Committee et Ketter, C. (2016). *2016 Census: issues of trust*.
- Passel, J. S. (2012). Immigration. Dans M. J. Anderson, C. F. Citro et J. J. Salvo, *Encyclopedia of the U.S. Census*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781452225272.n88>
- Patriarca, S. (1996). *Numbers and Nationhood: Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy*. Cambridge University Press.
- Payson, K. E. (1996). Check one box: Reconsidering directive no. 15 and the classification of mixed-race people. *California Law Review*, 84, 1233.
- Pedersen, S. (2007). Back to the League of Nations. *The American Historical Review*, 112(4), 1091-1117. <https://doi.org/10.1086/ahr.112.4.1091>
- Penven, E. L. (2020). Children missing from the French census. How much, where and why? *Les analyses de Population Avenir*, 20(2), 1-20.
- Perlmann, J., Perlmann, J. et Waters, M. C. (2005). *The new race question: how the census counts multiracial individuals*. Russell Sage Foundation: The Levy Economics Institute of Bard College. <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9781610444477>
- Perrault, S. (2021). *A history of the vote in Canada* (Elections Canada). https://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_acquisitions_list-ef/2021/21-24/publications.gc.ca/collections/collection_2021/elections/SE3-36-2021-eng.pdf
- Perry, V. (2013). *The 2013 census in Bosnia and Herzegovina—a basic review* (3). Democratization Policy Council. <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/dpcpolicynotebihnewseries3bihcensus.pdf>
- Persily, N. (2001). The Right to Be Counted. *Stanford Law Review*, 53(4), 1077-1113. <https://doi.org/10.2307/1229498>
- Petersen, W. (1987). Politics and the Measurement of Ethnicity. Dans W. Alonso et P. Starr, *The Politics of Numbers* (p. 187-234).
- Petersen, W. (1999). Population: The fundamentals. *Society*, 37(1), 48-55. <http://dx.doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.1007/BF02686037>
- Pew Research Center. (2014). Political Polarization and Growing Ideological Consistency. *Pew Research Center - U.S. Politics & Policy*. <https://www.pewresearch.org/politics/2014/06/12/section-1-growing-ideological-consistency/>

- Pfeffermann, D., Ben-Hur, D. et Blum, O. (2019). Planning the next census for Israel. *Statistics in Transition*, 20(1). <https://doi.org/10.21307/stattrans-2019-001>
- Phelan, J. et Hotchkiss, M. (2017). *Uses of Census Bureau Data in Federal Funds Distribution*. U.S. Census Bureau. <https://www2.census.gov/programs-surveys/decennial/2020/program-management/working-papers/Uses-of-Census-Bureau-Data-in-Federal-Funds-Distribution.pdf>
- Picard, V. (2013, juin). L'héritage d'un statisticien en chef. @StatCan. <http://www.association-assq.qc.ca/2013/09/30/1%e2%80%99heritage-d%e2%80%99un-statisticien-en-chef/>
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pierson, P. (2000). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13(4), 475-499. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00142>
- Porter, T. (1994). Objectivity as Standardization: The rhetoric of impersonality in measurement statistics and cost benefit analysis. Dans A. Megill (dir.), *Rethinking objectivity* (p. 197-238). Duke University Press. <https://contentstore.cla.co.uk/secure/link?id=1d6b4267-eb15-e611-80bd-0cc47a6bddeb>
- Porter, T. M. (1988). *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900* (Reprint edition). Princeton University Press.
- Porter, T. M. (1995). Statistical and Social Facts from Quetelet to Durkheim. *Sociological Perspectives*, 38(1), 15-26. <https://doi.org/10.2307/1389259>
- Porter, T. M. (1996). *Trust in Numbers* (Reprint edition). Princeton University Press.
- Porter, T. M. (2001). On the Virtues and Disadvantage of Quantification for Democratic Life. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 32(4), 739-747. [https://doi.org/10.1016/S0039-3681\(01\)00021-8](https://doi.org/10.1016/S0039-3681(01)00021-8)
- Posel, D. (2001). What's in a name? Racial categorisations under apartheid and their afterlife. *Transformation: critical perspectives on Southern Africa*, (47), 50-74.
- Postal Times. (2020, 5 août). U.S. census, Postal Service share history - Postal Times. *Postal Times*. <https://www.postaltimes.com/postalnews/u-s-census-postal-service-share-history/>
- Poulain, M., Herm, A. et Depledge, R. (2013). Le registre de population centralisé, source de statistiques démographiques en Europe. *Population*, Vol. 68(2), 183-212.
- Poulsen et Ejby, M. (1999). Maintaining the quality of the registers used in the Danish Census. *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 16(2,3), 155-163.

- Poznanski, Tad. (1952). Le recensement du Canada du 1er juin 1951. *Population (French Edition)*, 7(2), 331-333. <https://doi.org/10.2307/1524216>
- Prévost, J.-G. (2010, 4 août). L'indépendance de Statistique Canada - L'équilibre est rompu. *Le Devoir*. <http://www.ledevoir.com/non-classe/293693/l-independance-de-statistique-canada-l-equilibre-est-rompu>
- Prévost, J.-G. (2011). Statistiques linguistiques, rhétorique quantitative et effets de perspective. *Sociologie et sociétés*, 43(2), 19-40. <https://doi.org/10.7202/1008237ar>
- Prévost, J.-G. (2020). Independent official statistics: origins and challenges. *Canadian Public Administration*, 63(2), 318-323. <https://doi.org/10.1111/capa.12377>
- Prévost, J.-G. (2021). The Battle over Greece's Deficit Statistics. *Journal of Modern Greek Studies*, 39(2), 437-459. <https://doi.org/10.1353/mgs.2021.0030>
- Prévost, J.-G. et Beaud, J.-P. (2001). Statistical Inquiry and the Management of Linguistic Plurality in Canada, Belgium and Switzerland. *Journal of Canadian Studies*, 36(4), 88.
- Prévost, J.-G. et Beaud, J.-P. (2011). On the genesis of a new statistical regime: the case of Canada, 1800-2011. *Estatística e Sociedade*, 0(1). <http://seer.ufrgs.br/index.php/estatisticaesociedade/article/view/24547>
- Prévost, J.-G. et Beaud, J.-P. (2015). *Statistics, Public Debate and the State, 1800–1945: A Social, Political and Intellectual History of Numbers* (1st edition). Routledge.
- Prévost, J.-G. et Lachapelle, R. (2012). Fin du recensement ou fin du recensement traditionnel? *Cahiers québécois de démographie*, 41(2), 185-202. <https://doi.org/10.7202/1013490ar>
- Prewitt, K. (2005). Race in the 2000 Census: A Turning Point. Dans J. Perlmann, J. Perlmann et M. C. Waters, *The new race question: how the census counts multiracial individuals*. Russell Sage Foundation: The Levy Economics Institute of Bard College. <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9781610444477>
- Prewitt, K. (2010). What Is Political Interference in Federal Statistics? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 631, 225-238. <https://doi.org/10.2307/20744024>
- Prewitt, K. (2016). *What Is Your Race?: The Census and Our Flawed Efforts to Classify Americans* (Reprint edition). Princeton University Press.
- Price, D. O. (1947). A Check on Underenumeration in the 1940 Census. *American Sociological Review*, 12(1), 44-49. <https://doi.org/10.2307/2086489>
- Prutsch, M. J. (2019). *Science, Numbers and Politics*. Springer.
- Quételet, A. (1796-1874) A. du texte. (1873). *Congrès international de statistique : sessions de Bruxelles (1853), Paris (1855), Vienne (1857), Londres (1860), Berlin (1863), Florence (1867), La Haye (1869) et St-Petersbourg (1872) / par A. Quételet,...* <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6540041f>

- Ramp, W. et Harrison, T. W. (2012). Libertarian Populism, Neoliberal Rationality, and the Mandatory Long-form Census: Implications for Sociology. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 37(3), 273-294.
- Rampell, C. (2012, 19 mai). Opinion | The Debate Over the American Community Survey. *The New York Times*, section Sunday Review. <https://www.nytimes.com/2012/05/20/sunday-review/the-debate-over-the-american-community-survey.html>
- Randall, S. (2016). Visibilité et invisibilité statistique en Afrique. *Afrique contemporaine*, 258(2), 41-57.
- Randall, S., Coast, E., Antoine, P., Compaore, N., Dial, F.-B., Fanghanel, A., Gning, S. B., Thiombiano, B. G., Golaz, V. et Wandera, S. O. (2015). UN Census “Households” and Local Interpretations in Africa Since Independence. *SAGE Open*, 5(2), 2158244015589353. <https://doi.org/10.1177/2158244015589353>
- Randeraad, N. (2011). The International Statistical Congress (1853—1876): Knowledge Transfers and their Limits. *European History Quarterly*, 41(1), 50-65. <https://doi.org/10.1177/0265691410385759>
- Razi, B. J. (1998). Census Politics Revisited: What to Do When the Government Can’t Count Comment. *American University Law Review*, (5), 1101-1138.
- Rédaction. (2021, 23 novembre). Census takers quitting over uncivil behavior of public. *eKathimerini.com* (Athens). <https://www.ekathimerini.com/news/1172388/census-takers-quitting-over-uncivil-behavior-of-public/>
- Redfern, P. (1986a). Which countries will follow the Scandinavian lead in taking a register-based census of population? *Journal of Official Statistics*, 2(4), 415-424.
- Redfern, P. (1986b). Which countries will follow the Scandinavian lead in taking a register-based census of population? *Journal of Official Statistics*, 2(4), 415-424.
- Redfern, P. (2004). An alternative view of the 2001 census and future census taking. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 167(2), 209-228. <https://doi.org/10.1046/j.1467-985X.2003.02041.x>
- Reynolds, N. (2010, 26 juillet). The anachronistic, coercive, unnecessary census, section column. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/the-anachronistic-coercive-unnecessary-census/article1389497/>
- Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. et Rockman, B. A. (dir.). (2006). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press.
- Rials, S. (1985). La droite ou l’horreur de la volonté. *Le Débat*, 33(1), 34. <https://doi.org/10.3917/deba.033.0034>
- Rillaerts, S. (2010). La frontière linguistique, 1878-1963. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 20692070(24), 6-111.

- Roberts, A. (2011). *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government* by Alasdair Roberts. Oxford University Press.
- Roberts, L. W. et Clifton, R. A. (1982). Exploring the Ideology of Canadian Multiculturalism. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 8(1), 88-94. <https://doi.org/10.2307/3549811>
- Robinson, J. G. (2010). Coverage of Population in Census 2000 Based on Demographic Analysis. U.S. Census Bureau Workshop: 2010 Demographic Analysis Technical Review. <https://www.census.gov/library/working-papers/2011/demo/POP-twps0091.html>
- Rodríguez-Muñiz, M. (2017). Cultivating Consent: Nonstate Leaders and the Orchestration of State Legibility. *American Journal of Sociology*, 123(2), 385-425. <https://doi.org/10.1086/693045>
- Roksam, J. (2016, 12 août). ABS Census Farce Reminds Us Statistics Are The « Eyes Of The Bureaucrat ». *IPA - The Voice For Freedom*. <https://ipa.org.au/publications-ipa/opinion/abs-census-farce-reminds-us-statistics-eyes-bureaucrat>
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 21-44. <https://doi.org/10.1177/0020852300661004>
- Rose, N. (1991). Governing by numbers: Figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, 16(7), 673-692. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90019-B](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90019-B)
- Rose, N. et Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- Rose, N. et Miller, P. (2010). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 61, 271-303. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>
- Rose-Redwood, R. (2012). 'A regular state of beautiful confusion': governing by numbers and the contradictions of calculable space in New York City. *Urban History*, 39(4), 624-638. <https://doi.org/10.1017/S0963926812000399>
- Rossiter, C. et Morris, R. B. (1987). *1787: The Grand Convention*. W. W. Norton & Company.
- Rossiter, W. S. (1909). *A century of population growth from the first census of the United States to the twelfth*. Washington: Govt. print. off. <http://archive.org/details/centuryofpopulat00unit>
- Roux, V. (2020). The French rolling census: A census that allows a progressive modernization. *Statistical Journal of the IAOS*, 36(1), 125-134. <https://doi.org/10.3233/SJI-190572>
- Rowse, T. et Shellam, T. (2013). The Colonial Emergence of a Statistical Imaginary. *Comparative Studies in Society and History*, 55(4), 922-954.

- Royce, D. et Pryor, E. T. (1987, août). *Canada's Census of Population: 1986 Experience and 1991 Plans* (Working Paper No. SSMO-87-021 E). Methodology Branch - Statistics Canada. https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/statcan/11-613/CS11-613-87-21-eng.pdf
- Ruggles, S. et Magnuson, D. L. (2020). Census Technology, Politics, and Institutional Change, 1790–2020. *Journal of American History*, 107(1), 19-51. <https://doi.org/10.1093/jahist/jaaa007>
- Rusnok, A. (1995). Quantification, precision and accuracy: determination of population in the ancient regime. Dans *The Values of Precision*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14163t2>
- Sáez Rojas, A. (2013, 16 juin). Francisco Labbé: “Esta es una maquinación tremenda. Eso está clarito”. *El Mercurio*, section Economía y Negocios. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=108321>
- Samson, D. (2014). Usages de la statistique dans les controverses socio-techniques : une technique juridico-politique d’objectivation ? *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, (4), 87-106. <https://doi.org/10.4000/cdst.315>
- Sanders, E. A. (2006). Historical Institutionalism. Dans R. A. W. Rhodes, S. A. Binder et B. A. Rockman (dir.), *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press.
- Sann, R. B. (1981). Adjusting for the undercount: A review of census litigation. *National Civic Review*, 70(9), 460-473. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100700904>
- Santschi, M. (2008). Briefing: Counting « New Sudan ». *African Affairs*, 107(429), 631-640.
- Satō, T. (2006). Measuring a Population in Decline: From the Planning to the Implementation of the 2005 Japanese Census. *Social Science Japan Journal*, 9(2), 259-274. <https://doi.org/10.1093/ssjj/jyl029>
- Saulnier, S. (2012). « Arithmétique politique » et bataille de(s) chiffres. *Mots. Les langages du politique*, (100), 15-29. <https://doi.org/10.4000/mots.20978>
- Saurette, P. (2010, 13 juillet). When Smart Parties Make Stupid Decisions. *The Mark*. <https://web.archive.org/web/20111215054533/http://www.themarknews.com/articles/1907-when-smart-parties-make-stupid-decisions>
- Savoye, B. (2016). Approches françaises de la statistique en Afrique. *Afrique contemporaine*, 258(2), 113-129.
- Scholz, R. et Kreyenfeld, M. (2016). The Register-based Census in Germany: Historical Context and Relevance for Population Research. *Comparative Population Studies*, 41(2). <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/223>
- Schor, P. (2003). Statistiques de la population et politique des catégories aux États-Unis au XIX^e siècle. Théories raciales et questions de population dans le recensement américain. *Annales de démographie historique*, no 105(1), 5-22.

- Schor, P. (2009). *Compter et classer - Histoire des recensements américains* (Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales edition). EHESS.
- Schor, P. et Spire, A. (2010). *Chapitre 3: Les statistiques de la population comme construction de la nation*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Schulte Nordholt, E. et CBS. (2004). *The Dutch virtual census of 2001: analysis and methodology*.
- Schweber, L. (1996). L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale. *Revue française de sociologie*, 37(1), 107-128. <https://doi.org/10.2307/3321947>
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Scott, J. C. (2009). *The art of not being governed: an anarchist history of upland Southeast Asia*. Yale University Press.
- Scott, J. C. (2017). *Against the grain: a deep history of the earliest states*. Yale University Press.
- Seidl, J. (2019, 26 mars). Creeping Message Control. *Metropole*. <https://metropole.at/creeping-message-control-sa-metropole/>
- Seidman, D. (1979). Numbers That Count: The Law and Policy of Population Statistics Used in Formula Grant Allocation Programs Notes. *George Washington Law Review*, (2), 229-267.
- Seltzer, W. (1998). Population statistics, the Holocaust, and the Nuremberg trials. *Population and Development Review*, 24(3), 511-552.
- Shanahan, B. A. (2014). Enforcing the Colorline and Counting White Races: Race and the Census in North America, 1900–1941. *American Review of Canadian Studies*, 44(3), 293-307. <https://doi.org/10.1080/02722011.2014.939425>
- Sheikh, M. (2011). Good data and intelligent government. *New Directions for Intelligent Government in Canada*, 305-336.
- Shellam, T. (2012). « Our Natives » and « Wild Blacks »: Enumeration as a statistical dimension of sovereignty in colonial Western Australia. *Journal of Colonialism and Colonial History*, 13(3). <https://doi.org/10.1353/cch.2012.0033>
- Silver, A. I. (1997). *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442657243>
- Silver, J. (2011, 28 avril). Will the 2011 census be the last in the current format? *BBC News*, section UK Politics. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-13210080>
- Simon, P. (1997). La statistique des origines : L'ethnicité et la « race » dans les recensements aux États-Unis, Canada et Grande-Bretagne. *Sociétés contemporaines*, 26(1), 11-44. <https://doi.org/10.3406/socco.1997.1442>

- Simon, P. (2008). The Choice of Ignorance. *French Politics, Culture & Society*, 26(1), 7-31. <http://dx.doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.3167/fpcs.2008.260102>
- Simon, P. et Piché, V. (2013). *Accounting for Ethnic and Racial Diversity: The Challenge of Enumeration*. Routledge.
- Simpson, J. (2010, 23 juillet). Stats crash at the corner of ideology and reason. *The Globe and Mail* (Vancouver), section column. <https://www.theglobeandmail.com/opinion/stats-crash-at-the-corner-of-ideology-and-reason/article1389340/>
- Simpson, S. et Dorling, D. (1994). Those Missing Millions: Implications for Social Statistics of Non-response to the 1991 Census. *Journal of Social Policy*, 23(4), 543-567. <https://doi.org/10.1017/S0047279400023345>
- Simpson, S. et Middleton, E. (1999). Undercount of migration in the UK 1991 Census and its impact on counterurbanisation and population projections. *International Journal of Population Geography*, 5(5), 387-405. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1220\(199909/10\)5:5<387::AID-IJPG155>3.0.CO;2-F](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1220(199909/10)5:5<387::AID-IJPG155>3.0.CO;2-F)
- Sinardet, D. (2013). Territorialité et identités linguistiques en Belgique. *Hermès, La Revue*, (51), 141-147.
- Skelley, G. (2019, 5 juin). Can Democrats Win The Senate By Adding States? It's Been Done Before. *FiveThirtyEight*. <https://fivethirtyeight.com/features/can-democrats-win-the-senate-by-adding-states-its-been-done-before/>
- Skerry, P. (1992). The census wars. *Public Interest*, (106), 17-31.
- Skerry, P. (1996). Many American Dilemmas. The Statistical Politics of Counting by Race and Ethnicity. *Brookings Review*, 14(3), 36-39.
- Skerry, P. (2000). *Counting on the Census?: Race, Group Identity, and the Evasion of Politics* (1st US-1st Printing edition). Brookings Institution Press.
- Skinner, C., Hollis, J. et Murphy, M. (2013). *Beyond 2011: Independent Review Of Methodology*. UK Statistical Authority. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160108193327/http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/who-ons-are/programmes-and-projects/beyond-2011/beyond-2011--independent-review-of-methodology/index.html>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. Dans P. B. Evans, D. Rueschemeyer, Social Science Research Council (U.S.), Joint Committee on Latin American Studies et Joint Committee on Western Europe (dir.), *Bringing the state back in* (p. 3-44). Cambridge University Press.
- Sköld, P. (2004). The birth of population statistics in Sweden. *The History of the Family*, 9(1), 5-21. <https://doi.org/10.1016/j.hisfam.2001.10.001>
- Smith, K. W. (2010). Congressional Use of Authorization and Oversight. *Congress & the Presidency*, 37(1), 45-63. <https://doi.org/10.1080/07343460903390703>

- Smith, L., McCalman, J., Anderson, I., Smith, S., Evans, J., McCarthy, G. et Beer, J. (2008). Fractional Identities: The Political Arithmetic of Aboriginal Victorians. *The Journal of Interdisciplinary History*, 38(4), 533-551.
- Smith, W. (2015, 4 juin). The 2011 National Household Survey—the complete statistical story. *StatCan Blog*. <https://www.statcan.gc.ca/en/blog-blogue/cs-sc/2011NHSstory>
- Soifer, H. D. (2013). State Power and the Economic Origins of Democracy. *Studies in Comparative International Development*, 48(1), 1-22. <https://doi.org/10.1007/s12116-012-9122-7>
- Spruyt, H. (2002). The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 127. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.5.101501.145837>
- Star, S. L. (2010). This is Not a Boundary Object: Reflections on the Origin of a Concept. *Science, Technology, & Human Values*, 35(5), 601-617. <https://doi.org/10.1177/0162243910377624>
- Statistics Austria. (2021, 19 novembre). *Register Based Census*. Statistik.at. https://www.statistik.at/web_en/surveys/register_based_census/index.html#index3
- Statistics Canada. (1976). *General review, administrative report of the 1971 Census = Revue générale, rapport administratif du recensement de 1971*. <http://archive.org/details/1971997401976engfra>
- Statistics Canada. (1989). *General review of the 1986 Census*. <http://archive.org/details/198699137E1989eng>
- Statistics Canada. (1990). *1991 census content development: final report*. <http://archive.org/details/199192f00051990eng>
- Statistics Canada. (1992). *1991 census handbook*. <http://archive.org/details/199192305E1992eng>
- Statistics Canada. (1993). *75 years and counting: a history of Statistics Canada*. <http://publications.gc.ca/site/fra/9.846931/publication.html>
- Statistics Canada. (1997). *1996 Census communications evaluation (CS92-N0051/1997)*. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.675877/publication.html>
- Statistics Canada. (1997). *1996 census handbook*. <http://archive.org/details/199692352XPE1997eng>
- Statistics Canada. (2008). *2011 Census content consultation report*. Statistics Canada.
- Statistics Canada. (2018). *Standing on the shoulders of giants: history of Statistics Canada, 1970 to 2008*. http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/statcan/CS89-200001-2018-eng.pdf
- Statistics Norway. (2008). Topics difficult to measure in a register-based census. Dans *Economic Commission for Europe - Conference of European Statistician*.

- Statistics South Africa (dir.). (1998a). *Census in brief* (2. ed). Statistics South Africa.
- Statistics South Africa. (1998b). *The people of South Africa: population census 1996*. Statistics South Africa.
- Statistique Canada. (1989). *General review of the 1986 Census*. <http://archive.org/details/198699137E1989eng>
- Statistique Canada. (2013). *National Household Survey User Guide*. Statistique Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/99-001-X2011001>
- Statistique Canada. (2017). *Classification des centres de population et des régions rurales 2016*. <https://www.statcan.gc.ca/fr/sujets/norme/ccpr/2016/introduction>
- Statistique Canada. (2018). *Jouer dans la cour des grands: histoire de Statistique Canada, 1970 à 2008*. http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_acquisitions_list-ef/2018/18-49/publications.gc.ca/collections/collection_2018/statcan/CS89-200001-2018-fra.pdf
- Statistique Canada. (2020). *Painting a Portrait of Canada* (CS98-260001/2020-1E-PDF). Statistique Canada. <https://canadacommons.ca/artifacts/1420077/painting-a-portrait-of-canada/2034126/>
- Steinmo, S., Thelen, K. A. et Longstreth, F. (dir.). (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Streeck, W. et Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Sundar, N. (2000). Caste as Census Category: Implications for Sociology. *Current Sociology*, 48(3), 111-126. <https://doi.org/10.1177/0011392100048003008>
- Sweeting, O. J. (1956). John Q. Tilson and the Reapportionment Act of 1929. *The Western Political Quarterly*, 9(2), 434-453. <https://doi.org/10.2307/444616>
- Taeuber, C. et Hansen, M. H. (1966). Self-Enumeration as a Census Method. *Demography*, 3(1), 289-295. <https://doi.org/10.2307/2060079>
- Taeuber, I. B. (1959). Review of Handbook of Population Census Methods. Volume I. General Aspects of a Population Census. Volume II. Economic Characteristics of the Population. *Human Biology*, 31(4), 360-362.
- Tamba, I. (2002). Histoires de démographe et de linguiste : le couple population/dépopulation. *Linx. Revue des linguistes de l'université Paris X Nanterre*, (47), 159-168. <https://doi.org/10.4000/linx.592>
- Taylor, B. D. et Botea, R. (2008). Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World. *International Studies Review*, 10(1), 27-56. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2008.00746.x>

- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25(1), 125-147. <https://doi.org/10.1080/713601588>
- The Economist. (2010). Leviathan's spyglass: Counting people. *The Economist*, 396. <https://www.economist.com/leaders/2010/07/15/leviathans-spyglass>
- The Economist. (2011a, 4 janvier). Costing the count; Censuses. *The Economist*, 399(8736), 71.
- The Economist. (2011b, 20 avril). Lies and Argentine statistics. *The Economist*. <https://www.economist.com/node/18587317>
- The Economist. (2012, 25 février). Don't lie to me, Argentina. *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2014/06/20/dont-lie-to-me-argentina>
- The Economist. (2016, 5 novembre). Census and sensibility; Lebanon. *The Economist*, 421(9014), 39-40.
- The Globe and Mail. (2010, 27 juillet). Long-form testimonials shine light on bad census policy, section news. <http://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/long-form-testimonials-shine-light-on-bad-census-policy/article1387895/>
- The Montreal Gazette. (1975, 20 août). Statistics Canada Attacked in Memo. *The Montreal Gazette* (Montreal). <https://news.google.com/newspapers?id=3pcuAAAIBAJ&sjid=s6EFAAAAIBAJ&pg=3585,1170699&dq=statistics-canada&hl=en>
- The Toronto Star. (2010, 30 septembre). Liberals introduce bill to reinstate long-form census. *thestar.com* (Toronto), section Canada. https://www.thestar.com/news/canada/2010/09/30/liberals_introduce_bill_to_reinstate_longform_census.html
- Theiss-Morse, E. (2009). *Who Counts as an American?: The Boundaries of National Identity*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750717>
- Thévenot, L. (1986). Les investissements de forme. *Cahiers de Centre d'Etude de l'Emploi*, (29), 21-71.
- Thompson, D. (2010a). Invited Commentaries/Commentaires sollicités: The Politics of the Census: Lessons from Abroad. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 36(3), 377-382.
- Thompson, D. (2010b). The Politics of the Census: Lessons from Abroad. *Canadian Public Policy*, 36(3), 377-382. <https://doi.org/10.1353/cpp.2010.0015>
- Thompson, D. (2012a). Making (mixed-)race: census politics and the emergence of multiracial multiculturalism in the United States, Great Britain and Canada. *Ethnic and Racial Studies*, 35(8), 1409-1426. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.556194>
- Thompson, D. (2016). *The Schematic State: Race, Transnationalism, and the Politics of the Census*. Cambridge University Press. <https://www-cambridge->

org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/core/books/schematic-state/0A24074A62F88718303833A6BFA72C0F

- Thompson, D. (2020). Race, the Canadian Census, and Interactive Political Development. *Studies in American Political Development*, 34(1), 44-70. <https://doi.org/10.1017/S0898588X19000191>
- Thompson, D. E. (2012b). *Seeing Like a Racial State: the Census and the Politics of Race in the United States, Great Britain and Canada* [Thesis]. <https://tspace.library.utoronto.ca/handle/1807/33830>
- Thomson, H. C. (1978). The First Presidential Vetoes. *Presidential Studies Quarterly*, 8(1), 27-32.
- Thorvaldsen, G. (2007). An International Perspective on Scandinavia's Historical Censuses. *Scandinavian Journal of History*, 32(3), 237-257. <https://doi.org/10.1080/03468750701284795>
- Thorvaldsen, G. (2015). Three centuries of northern population censuses. *The History of the Family*, 21(1), 1-4. <https://doi.org/10.1080/1081602X.2015.1031809>
- Thorvaldsen, G. (2017). *Censuses and Census Takers: A Global History* (1 edition). Routledge.
- Tooze, J. A. (2001). *Statistics and the German State, 1900-1945: The Making of Modern Economic Knowledge* (n edition). Cambridge University Press.
- Törngren, S. O., Irastorza, N. et Rodríguez-García, D. (2021). Understanding multiethnic and multiracial experiences globally: towards a conceptual framework of mixedness. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(4), 763-781. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1654150>
- Toro, L. A. (1995). A People Distinct from Others: Race and Identity in Federal Indian Law and the Hispanic Classifications in OMB Directive No. 15. *Texas Tech Law Review*, 26, 1219-1274.
- Touchelay, B. (2000). L'INSEE, Histoire d'une institution. Dans J.-P. Beaud et J.-G. Prévost (dir.), *L'ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales = The age of numbers: statistical systems and national traditions* (p. 153-187). Presses de l'Université du Québec.
- Towell, N. (2017, 16 août). « Rush job »: grave doubts at ABS over same-sex marriage survey. *The Sydney Morning Herald* (Sydney), section Federal. <https://www.smh.com.au/politics/federal/rush-job-grave-doubts-at-abs-over-same-sex-marriage-survey-20170816-gxx8ml.html>
- Truesdell, L. (1949). *The Development of the Urban-Rural Classification in the United States: 1874 to 1949* (P23-1). United States Census Bureau. <https://www.census.gov/library/publications/1949/demo/p23-001.html>

- U. S. Government Accountability Office. (2007). *2010 Census: Preparations for the 2010 Census Underway, but Continued Oversight and Risk Management Are Critical*, (GAO-07-1106T). <https://www.gao.gov/products/GAO-07-1106T>
- U. S. Government Accountability Office. (2008a). *2010 Census: Plans for Decennial Census Operations and Technology Have Progressed, But Much Uncertainty Remains*, (GAO-08-886T). <https://www.gao.gov/products/GAO-08-886T>
- U. S. Government Accountability Office. (2008b). *GAO Adds the 2010 Census to « High-Risk » list of federal areas in need of either broad-based transformation or specific reforms to prevent waste, fraud, abuse, and mismanagement*. <https://www.gao.gov/products/A87672>
- U. S. Government Accountability Office. (2009). *2010 Census: Little Time Remains to Address Operational Challenges*, (GAO-09-408T). <https://www.gao.gov/products/GAO-09-408T>
- UNECE. (2009, octobre). *Group of Experts on Population and Housing Censuses*. <https://unece.org/info/events/event/19877>
- United Nations (dir.). (1954). *Handbook of population census methods*.
- United Nations (dir.). (1991). *Emerging trends and issues in population and housing censuses*. United Nations.
- United Nations et Economic Commission for Europe. (2019). *Guidelines on the Use of Registers and Administrative Data for Population and Housing Censuses*. UN. <https://doi.org/10.18356/48165223-en>
- United States President's Commission on Privatization. (1988). *Privatization: Toward More Effective Government: Report of the President's Commission on Privatization*. The Commission.
- UNSD. (2004). *Alternative Census Designs: An Overview of Issues*. Group Meeting to Review Critical Issues Relevant to the Planning of the 2010 Round of Population and Housing Censuses, New York, NY. https://unstats.un.org/unsd/censuskb20/Attachments/2004UNSD_AlternativeDesigns-GUIDd9e476f4939646cda32a8379a05737db.pdf
- UNSD. (2008). *Principles and recommendations for population and housing censuses / Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division* (Rev. 2). United Nations Pubns.
- UNSD. (2013, juin). *Overview of National Experiences for Population and Housing Censuses of the 2010 Round*. United Nation. <https://unstats-un-org.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2443/unsd/censuskb20/KnowledgebaseArticle10706.aspx>
- UNSD. (2020, mars). *Report on the Results of a Survey on Census Methods used by Countries in the 2020 Census Round*. United Nation. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwixisjX->

oT2AhVQkYkEHX0RDYAQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Funstats.un.org%2Funsd%2Fstatcom%2F51st-session%2Fdocuments%2FBG-Item3j-Survey-E.pdf&usg=AOvVaw20TLAnR6h6bS-k1LxIfnEc

- UNSD. (2022). *Impact of covid on the census*. World Population and Housing Census Programme: Impact of COVID-19. https://public.tableau.com/shared/CQ8RSNPM3?:display_count=y&:origin=viz_share_link&:embed=y
- Urla, J. (1993). Cultural Politics in an Age of Statistics: Numbers, Nations, and the Making of Basque Identity. *American Ethnologist*, 20(4), 818-843.
- Urquhart, M. C. (1987). Three Builders of Canada's Statistical System. *Canadian Historical Review*, 68(3), 414-430. <https://doi.org/10.3138/CHR-068-03-04>
- U.S. Bureau of the Census. (1980). *Conference on Census Undercount: proceedings of the 1980 conference*. Dept. of the Commerce, Bureau of Census : for sale by the Supt. of Docs., U.S Govt. Print. Off.
- U.S. Census Bureau. (1976). *1970 Census: Population & Housing, Procedural History (PHC(R)1) [Procedural History]*. U.S. Census Bureau. <https://www.census.gov/library/publications/1976/dec/phcr-1.html>
- U.S. Census Bureau. (1989). *1980 Census of Population and Housing. Procedural History (PHC80-R-2E)*. U.S. Census Bureau. https://www2.census.gov/prod2/decennial/documents/1980/1980censusofpopu802unse_bw.pdf
- U.S. Census Bureau. (1995). *1990 Census of Population and Housing - History (CPH-R-2)*. U.S. Census Bureau. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/1990/dec/cph-r-2.pdf>
- U.S. Census Bureau. (2009a, avril). *American Community Survey Design and Methodology (ACS DM1)*. U.S. Census Bureau. https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2010/acs/acs_design_methodology.pdf
- U.S. Census Bureau. (2009b). *U.S. Census Bureau, History: 2000 Census of Population and Housing (Volume 1) (PHC-R-V1)*. U.S. Census Bureau.
- US Census Bureau. (2015, 17 avril). *Objectivity*. The United States Census Bureau. <https://www.census.gov/about/policies/quality/guidelines/objectivity.html>
- U.S. Census Bureau. (2019). *Questionnaire Changes*. The United States Census Bureau § Government. <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/methodology/questionnaire-archive/questionnaire-changes.html>
- U.S. Census Bureau. (2020, 17 décembre). *Technology - History - U.S. Census Bureau*. <https://www.census.gov/history/www/innovations/technology/>

- US Census Bureau et Velkoff, V. A. (2019, 31 octobre). 2019 Census Test Preliminary Results. *The United States Census Bureau*.
https://www.census.gov/newsroom/blogs/random-samplings/2019/10/2019_census_testpre.html
- US House of Representatives. (1921). *Fourteenth and subsequent decennial censuses: hearings before the Committee on the Census. Sixty-fifth Congress, Third Session, December 28 1920- January 6 1921*. Govt. Print. Off.
- US House of Representatives. (1996). *SAMPLING AND STATISTICAL ADJUSTMENT IN THE DECENNIAL CENSUS: FUNDAMENTAL FLAWS*. BiblioGov.
- U.S. House of Representatives. (2000, 20 juillet). *House Hearing, 106th Congress : The American Community Survey - A Replacement for the Census Long Form?* House of Representatives.
- U.S. House of Representatives. (2000, 13 juin). *House Hearing, 107th Congress — THE CENSUS BUREAU'S PROPOSED AMERICAN COMMUNITY SURVEY [ACS]* House of Representatives. <https://www.congress.gov/event/107th-congress/house-event/LC16547/text>
- U.S. House of Representatives. (2003, 13 mai). *House Hearing, 108th Congress - THE AMERICAN COMMUNITY SURVEY: THE CHALLENGES OF ELIMINATING THE LONG FORM FROM THE 2010 CENSUS - CHR-108hrg91645* House of Representatives. <https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-108hrg91645/context>
- U.S. House of Representatives. (2005, 6 décembre). *House Hearing, 109th Congress — COUNTING THE VOTE: SHOULD ONLY U.S. CITIZENS BE INCLUDED IN APPORTIONING OUR ELECTED REPRESENTATIVES?* U.S. House of Representatives. <https://www.congress.gov/event/109th-congress/house-event/LC11873/text>
- U.S. House of Representatives. (2005, 19 avril). *House Hearing, 109th Congress - HALFWAY TO THE 2010 CENSUS: THE COUNTDOWN AND COMPONENTS TO A SUCCESSFUL DECENNIAL CENSUS - CHR-109hrg23945* House of Representatives. <https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-109hrg23945>
- US House of Representatives et Clinton, W. J. *Message From The President Of The United States Transmitting his Veto Of H.R. 1469, A Bill Making Emergency Supplemental Appropriations For Recovery From Natural Disasters, And For Overseas Peacekeeping Efforts, Including Those In Bosnia, For The Fiscal Year Ending September 30, 1997* c. H.Doc. 105-96.
<https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/ClintonWJ.htm>
- US Senate. (1998). *Nominations of Robert M. (Mike) Walker and Kenneth Prewitt: hearing before the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, One Hundred Fifth Congress, second session, on the nominations Robert M. (Mike) Walker, to be Deputy Director, Federal Emergency Management Agency, and Kenneth Prewitt, to be Director, Bureau of the Census, September 17, 1998*. U.S. G.P.O. : For sale by the

Supt. of Docs., Congressional Sales Office, U.S. G.P.O.
<https://catalog.hathitrust.org/Record/009936958>

- Valente, P. (2010). Comment la population est-elle recensée dans les pays européens en 2010? *Population et Sociétés*, 467(May), 1-4.
- Van der Laan, P. (2001). The 2001 Census in the Netherlands: Integration of Registers and Surveys (p. 39-52).
- Vance, M. E. (1997). Scottish Chartism in Canada West?: An Examination of the “Clear Grit” Reformers. *International Review of Scottish Studies*, 22.
<https://doi.org/10.21083/irss.v22i0.817>
- van Heijster, J. (2021). *China & GDP: Unraveling the country’s complex relationship with a powerful indicator* [Amsterdam Institute for Social Science Research].
<https://dare.uva.nl/search?identifier=8a0f2988-4cb1-4229-a1ed-8667076702cf>
- Veall, M. R. (2010). 2B or Not 2B? What Should Have Happened with the Canadian Long Form Census? What Should Happen Now? *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 36(3), 395-399.
- Veldhuis, N. (2010, 17 juillet). Census too intrusive: op-ed. *Fraser Institute*.
<https://www.fraserinstitute.org/article/census-too-intrusive>
- Venkataramanan, K. (2019, 26 décembre). Explained: What connects the NPR, NRIC and Census? *The Hindu*, section National. <https://www.thehindu.com/news/national/what-connects-the-npr-nric-and-census/article61602475.ece>
- Ventresca, M. J. (1995). *When states count: Institutional and political dynamics in modern census establishment, 1800-1993* [Ph.D.].
<http://search.proquest.com/pqdtglobal/docview/304202999/abstract/89E73290D4C74BDEPQ/1>
- Ventresca, M. J. (2002). *Global Policy Fields: Conflicts and Settlements in the Emergence of Organized International Attention to Official Statistics, 1853-1947 (WP-02-45)*.
<https://www.ipr.northwestern.edu/publications/papers/2002/ipr-wp-02-45.html>
- Vibert, F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- Vindobona. (2020, 2 juin). *Change at the Helm of Statistics Austria - Halt of « Message Control »*. Vindobona.org | Vienna International News.
<https://www.vindobona.org/article/change-at-the-helm-of-statistics-austria-halt-of-message-control>
- Waite, P. B. (2008). Sir George Eulas Foster | The Canadian Encyclopedia. Dans *The Canadian Encyclopedia*. Récupéré le 7 mai 2020 de <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/sir-george-eulas-foster>
- Waksberg, J. et Pritzker, L. (1969). Changes in Census Methods. *Journal of the American Statistical Association*, 64(328), 1141-1149. <https://doi.org/10.2307/2286056>

- Walker, F. A. (1888). The Eleventh Census of the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 2(2), 135-161. <https://doi.org/10.2307/1879486>
- Wallace, L., Rawlings, V., Kelaita, P. et Gauja, A. (2021). Marriage Equality Blues: Method and Mess around the Australian Marriage Law Postal Survey. *Australian Feminist Studies*, 0(0), 1-18. <https://doi.org/10.1080/08164649.2021.2004538>
- Wang, H. L. (2020, 19 novembre). Census « Anomalies » Could Thwart Trump's Bid To Alter Next Electoral College. *NPR.org* (Washington, D.C), section National. <https://www.npr.org/2020/11/19/936561664/anomalies-found-in-census-could-thwart-trumps-bid-to-alter-electoral-college>
- Ward, M. (2004). *Quantifying the World: UN Ideas and Statistics*. Indiana University Press.
- Wargon, S. (2000). Demography and Official Statistics in Canada. Dans J.-P. Beaud et J.-G. Prévost (dir.), *L'ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales = The age of numbers: statistical systems and national traditions* (p. 325-356). Presses de l'Université du Québec.
- Wells, R. V. (1975). *Population of the british colonies in america before 1776*. Princeton University Press.
- Wells, R. V. (1999). *Uncle Sam's family: issues in and perspectives on American demographic history*. NetLibrary, Inc.
- West, K. K. et Fein, D. J. (1990). Census Undercount: An Historical and Contemporary Sociological Issue*. *Sociological Inquiry*, 60(2), 127-141. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1990.tb00134.x>
- Whitby, A. (2020). *The sum of the people: how the census has shaped nations, from the ancient world to the modern age* (First). Basic Books.
- Wiarda, H. J. (2016). *Political Culture, Political Science, and Identity Politics: An Uneasy Alliance*. Routledge.
- Wilke, J. (2004). From parish register to the "historical table": The Prussian population statistics in the 17th and 18th centuries. *The History of the Family*, 9(1), 63-79. <https://doi.org/10.1016/j.hisfam.2003.10.002>
- Will, G. F. (2013, 14 juillet). George F. Will: The conservative case for the long-form census. *National Post*. <https://nationalpost.com/opinion/george-will-the-conservative-case-for-the-long-form-census>
- Willcox, W. F. (1914). The Development of the American Census Office since 1890. *Political Science Quarterly*, 29(3), 438-459. <https://doi.org/10.2307/2141461>
- Willcox, W. F. (1934). Note on the Chronology of Statistical Societies. *Journal of the American Statistical Association*, 29(188), 418-420. <https://doi.org/10.1080/01621459.1934.10503258>

- Willcox, W. P. (1940). Lemuel Shattuck, Statist, Founder of the American Statistical Association. *Journal of the American Statistical Association*, 35(209b), 224-235. <https://doi.org/10.1080/01621459.1940.10500560>
- Williams, J. (2009, avril). *The 2010 Decennial Census: Background and Issues*. U.S. Congress.
- Williams, K. M. (2017). The Recursive Outcomes of the Multiracial Movement and the End of American Racial Categories. *Studies in American Political Development*, 31(1), 88-107. <https://doi.org/10.1017/S0898588X17000074>
- Williams, P. (2007). The Australian 2006 Census and the Internet. *Statistical Journal of the IAOS*, 24(3/4), 173-182.
- Wines, M. et Bazelon, E. (2020, 19 novembre). Census Officials Say They Can't Meet Trump's Deadline for Population Count. *The New York Times*, section U.S. <https://www.nytimes.com/2020/11/19/us/2020-census-data.html>
- Wolf, T. P. et Cea, B. (2019). *A Critical History of the United States Census and Citizenship Questions*, 108, 36.
- Wood, G. S. (1998). *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. University of North Carolina Press.
- Wood, G. S. (2008). *Representation in the American Revolution*. University of Virginia Press.
- Wood, G. S. (2011). *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815*. OUP USA.
- Woolf, M. (2022, 24 mars). Liberals table bill to protect number of Quebec seats in Parliament, a condition of deal with NDP. *National Post*. <https://nationalpost.com/news/politics/liberals-table-bill-to-protect-number-of-quebec-seats-in-parliament-a-condition-of-deal-with-ndp>
- Worton, D. A. (1998). *The Dominion Bureau of Statistics : A History of Canada's Central Statistical Office and Its Antecedents, 1841-1972*. McGill-Queen's Press - MQUP.
- Worton, D. A. (2000). Robert H. Coats, Architect of Canada's National Statistical System. Dans J.-P. Beaud et J.-G. Prévost (dir.), *L'ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales = The age of numbers: statistical systems and national traditions* (p. 87-105). Presses de l'Université du Québec.
- Wright, C. D., Hunt, W. C. et United States Bureau of Labor. (1900). *The History and Growth of the United States Census*. U.S. Government Printing Office.
- Yacyshyn, A. M. et Swanson, D. A. (2017). Census Costs: Rationale for Re-Designing Traditional Census Data Collection Methodology with the Census-Enhanced Master Address File. *SpringerLink*, 287-301. https://doi.org/10.1007/978-3-319-43329-5_14
- Yazdani, A. et Van Halderen, G. (2021). Are population censuses in Asia and the Pacific evolving? *ESCAP Stats Brief*, (30). <https://www.unescap.org/kp/2021/stats-brief-august-2021-issue-no-30-are-population-censuses-asia-and-pacific-evolving>

- Yeo, M. (2012). The Rights of Science and the Rights of Politics: Lessons from the Long-Form Census Controversy. *Canadian Journal of Sociology*, 37(3), 295-317.
- Zadka, P. et Feinstein, Y. (2013). New census modalities in Israel. Dans *Proceedings of the 59th World Statistics Congress of the International Statistical Institute, 2013*. <https://2013.isiproceedings.org/Files/STS017-P3-A.pdf>
- Zagarri, R. (2010). *The Politics of Size: Representation in the United States, 1776-1850*. Cornell University Press.
- Zamoyski, A. (2007). *Rites of peace: the fall of Napoleon & the Congress of Vienna*. HarperPress.
- Zindato, D. (2021, 19 mai). *Using Administrative Data for the population count in the Italian Permanent Population Census*,. Group of Experts on Population and Housing Censuses. <https://unece.org/statistics/documents/2021/05/presentations/using-administrative-data-population-count-italian>
- Zureik, E., Lyon, D. et Abu-Laban, Y. (dir.). (2011). *Surveillance and control in Israel/Palestine: population, territory and power*. Routledge.
- (2010, 23 décembre). datalibre.ca · CensusWatch. <http://datalibre.ca/census-watch/>
- (2015, 22 janvier). *John Pullinger - What is the future of official statistics in the Big Data era?* <https://www.youtube.com/watch?v=5ZALAOEC70g>