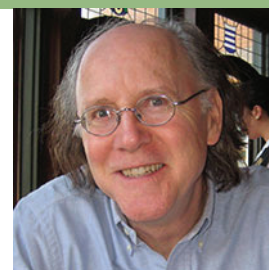


Une bien étrange controverse : L'abolition du questionnaire long *et obligatoire* du recensement canadien... et son retour 2010-2016



Jean-Pierre BEAUD

Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie
Université du Québec à Montréal

Une étrange controverse

Quelle étrange controverse, quand on y pense bien, que celle qui a agité le monde de la statistique canadienne et une bonne partie d'un pays réputé paisible en 2010 ! Un gouvernement, conservateur (mais qui, sur ce point, ne l'a pas été !), au nom de la protection des libertés, de la vie privée (mais cela on ne le saura qu'une fois la polémique ouverte), abroge le questionnaire long et obligatoire du recensement administré à un échantillon de 20% de la population (une institution depuis 1971) pour le remplacer par une enquête volontaire auprès d'un échantillon de 30%. Ce n'est pas, comme ce fut le cas dans divers pays, un mouvement social, un groupe politique luttant contre le quadrillage, le fichage, le profilage qui s'en prend à un principe sacro-saint en statistique, l'obligation de répondre. Non pas qu'il n'y ait jamais eu de refus de répondre motivés (les archives de Statistique Canada renferment des lettres de Canadiens qui déclarent ne pas vouloir répondre à la question sur la religion, par exemple, ou à l'ensemble du questionnaire). Cela, les statisticiens savent s'en accommoder. D'autant que Statistique Canada (et son ancêtre, le Bureau fédéral de la statistique) pouvait s'enorgueillir jusque là d'avoir réussi à contenir dans des limites très raisonnables les refus de répondre, motivés ou non. Avec l'Australie, semble-t-il, le Canada figurait au Panthéon statistique des pays pour ce qui est de la participation au recensement. En 2006, par exemple, le taux de réponse global pour le recensement était de 96,5%; pour le questionnaire long (et obligatoire) en soi (administré à une fraction de la population), il était de 93,5%¹. Non, ce ne sont pas des anarchistes ou des libertariens, même s'il y en eu du côté conservateur (des libertariens, bien sûr), qui ont livré bataille contre l'obligation de répondre. Non, c'est un gouvernement,

1. En 2006, donc, comme lors des recensements précédents, le questionnaire long et obligatoire était envoyé à un ménage sur 5 (20%). En 2011, l'enquête nationale auprès des ménages (voir plus loin) non obligatoire était envoyée à 30% des ménages. En 2016, le questionnaire long et obligatoire a été envoyé à un ménage sur 4 (25%). Quant au questionnaire court administré à l'ensemble de la population, il est resté obligatoire tout au long de la période étudiée.

dirigé par un Premier ministre qui aurait pourtant rédigé son mémoire de maîtrise en économie en utilisant les données de Statistique Canada.

L'obligation de répondre

Étrange controverse, donc. L'obligation de répondre est un principe presque premier en statistique publique. Pour prendre un exemple peu connu en France, une des premières mesures d'un des premiers dirigeants du bureau statistique de la ville de Buenos Aires, Alberto Martinez, à la fin des années 1880, fut d'imposer l'obligation de répondre. J'imagine que durant les congrès internationaux de statistique du 19^e siècle, le principe fut, si ce n'est discuté, du moins présenté, et qu'il figura sur la liste des principes élémentaires à appliquer pour faire de la bonne statistique publique.

Alors, ce principe fut-il contesté, *spécifiquement*, avant la controverse de 2010 au Canada ? Du moins de l'intérieur du système politico-statistique. Les autres textes du numéro apporteront probablement des réponses à cette question. L'obligation en statistique publique ne se résume sans doute pas à l'obligation de répondre au questionnaire du recensement et ce qu'on peut en dire ne se résume pas à ce qui sera exposé plus loin. Au Canada, la Loi sur la statistique prévoit des sanctions en cas de refus de répondre² (voir encadré ci-dessous).

Les sanctions selon la Loi de la statistique

Renseignements faux ou illégaux

31 Est, pour chaque refus, négligence, fausse déclaration ou fraude, coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou de l'une de ces peines, quiconque, sans excuse légitime :

- a) soit refuse ou néglige de répondre, ou donne volontairement une réponse fausse, à une question indispensable à l'obtention de renseignements recherchés dans le cadre de la présente loi ou se rapportant à ces renseignements, et qui lui est posée par une personne employée ou réputée être employée en vertu de la présente loi ;
- b) soit refuse ou néglige de fournir des renseignements ou de remplir au mieux, d'après ce qu'il sait ou croit savoir, un questionnaire ou une formule qu'il a été requis de remplir, et de les transmettre au moment et de la manière fixés en application de la présente loi, ou sciemment donne des renseignements faux ou trompeurs ou commet toute autre fraude sous le régime de la présente loi.

1970-71-72, ch. 15, art. 29.

2010 : un été chaud pour la statistique canadienne

Je vais donc, dans les lignes qui suivent, me concentrer sur la controverse canadienne débutant en juin 2010 et qui est maintenant théoriquement close. Le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau a en effet très vite (ce fut une de ses premières mesures, prise le lendemain même de l'assermentation) refait ce que le précédent gouvernement conservateur, celui de Stephen Harper, avait défait. Le questionnaire long et obligatoire a été rétabli et a même été administré lors du recensement de 2016. Il n'a donc fallu que quelques mois pour qu'apparemment le mal soit corrigé. La controverse est presque close puisque les effets de la décision conservatrice

2. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/s-19/TexteCompleet.html>

peuvent encore se faire sentir. *Est-ce que tout est bien revenu à la normale?*

En juin 2010, donc, entre la Fête du Québec, la Saint-Jean-Baptiste, et la Fête du Canada, le 1^{er} juillet (il y a six ans au moment où j'écris ces lignes), en catimini, disparaît ce questionnaire long et obligatoire. Au Canada, les questions du recensement doivent recevoir l'agrément du gouvernement. Cela peut sembler inquiétant pour ce qui est de l'indépendance du statistique vis-à-vis du politique. Mais on concèdera que si le recensement a aussi pour fonction d'aider le gouvernement à implanter des politiques et à en évaluer l'efficacité, il n'est pas scandaleux qu'il participe, comme le font, à un niveau d'efficacité certes moindre, des groupes divers, à la réflexion sur le *contenu* du questionnaire. Les pressions politiques qui s'exercent sur le bureau statistique sont bien réelles. Comme le disait Ivan P. Fellegi, qui a été à la tête de Statistique Canada de 1985 à 2008, il n'est pas toujours facile de se tenir à *arm's length* des pressions du pouvoir. Mais ce qui était nouveau en 2010, c'est qu'apparemment l'intervention politique a porté autant sur le contenu du questionnaire que sur sa forme. *Remplacer* un questionnaire long et obligatoire (l'éliminer si l'on veut) par une enquête longue et volontaire pouvait apparaître comme une intervention sur la forme et non sur le contenu, forme qui semblait concerner seulement le bureau statistique puisqu'il s'agissait apparemment d'un aspect technique, d'une question de méthode. Cela ne s'était jamais vu.

Très vite, la mobilisation se fit du côté de ceux, et ils furent nombreux, qui jugèrent cette mesure inacceptable, scandaleuse, préjudiciable. À peu près tout le spectre politique, en dehors des conservateurs, tout le monde universitaire ou presque, les églises, les milieux de l'industrie, du commerce, les syndicats, le monde des affaires, les journalistes, et bien des citoyens s'indignèrent, contestèrent, protestèrent. On se mit à écrire des lettres, à demander des explications. Elles arrivèrent. C'est pour protéger les Canadiens, leur liberté de choix, pour ne plus les menacer d'amendes ou d'emprisonnement que la décision a été prise. Drôle de prétexte quand même, auquel on a eu de la difficulté à accorder du crédit. On apprit qu'une Enquête nationale sur les ménages (ENM), non obligatoire, administrée à 30% de la population allait remplacer le questionnaire long obligatoire administré à un échantillon de 20%. La raison n'était donc pas banalement financière. On ne cherchait pas à réduire les coûts, du moins pas là !

Une décision idéologique ?

Alors cette décision était-elle idéologique ? Les conservateurs canadiens contemporains (et en ce sens, ils se distinguent passablement de ceux d'hier) campent sur des positions libérales en matière économique et sur des positions très conservatrices en matière culturelle ou sociale (avortement, contrôle des armes à feu, etc.). Il y a un peu et même beaucoup de *Tea Party* dans tout cela. Mais était-ce rationnel de déclencher une controverse pour cela ? Pour contenter tous ceux qui trouvent qu'il y a toujours plus de contrôles, de questionnaires à remplir, de bureaucratie ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés. D'abord, la vive réaction contre l'abolition a étonné les conservateurs. Ils ne s'attendaient tout bonnement pas à cela. Il est vrai que la coalition qui s'est construite était hétérogène. En gros, à peu près tout le monde est devenu durant l'été 2010 fortement positiviste. Foin des critiques constructivistes, postmodernes et autres ! On a défendu l'appareil de collecte de données statistiques. Ensuite, il était clair que ce n'est pas cela qui pouvait faire chuter le gouvernement. Le ministre Tony Clement, qui a orchestré le débat du côté des conservateurs, a cependant admis, par la suite, que la décision n'avait pas été heureuse et qu'il aurait été préférable de ne point l'imposer³. La mobilisation qui a suivi la décision a donc été si large et les arguments des adversaires

3. Pour Tony Clement, « Avec le recul, oui, j'aurais fait les choses autrement, absolument [...]. Je crois qu'on aurait pu avoir un débat plus large sur la collecte de données dans notre société [et se demander] quelle est la meilleure façon de le faire pour trouver un équilibre entre le respect de la vie privée et la fiabilité des données. Plutôt que de prendre cette seule décision, on aurait pu avoir un débat plus large. [...] Je prends le blâme. J'aurais dû poser la question il y a six ans. », *Le Devoir*, 6 novembre 2015.

apparemment si imparables, si scientifiquement incontestables (un échantillon probabiliste avec obligation de répondre est bien supérieur à un échantillon probabiliste sans obligation de répondre dont la représentativité deviendra hypothétique ; changer de stratégie brisera la chaîne historique de données, rendra incertaines les études longitudinales et aura des conséquences néfastes pendant longtemps ; certains milieux seront moins bien scrutés que d'autres ; il sera plus difficile de fournir des données fiables pour les secteurs les plus fins du pays ; en bref, des biais apparaîtront, etc.) qu'un retour au questionnaire long obligatoire semblait possible. Mais rien n'y fit. Le statisticien en chef, Munir Sheikh, démissionna et affirma d'abord que, malgré les déclarations gouvernementales, il s'était opposé dès le début à l'abolition du questionnaire long et obligatoire. Dans un communiqué en date du 21 juillet 2010 et qui fut rapidement retiré du site de Statistique Canada, il déclara : « I want to take this opportunity to comment on a technical statistical issue which has become the subject of media discussion. This relates to the question of whether a voluntary survey can become a substitute for a mandatory census. It can not. Under the circumstances, I have tendered my resignation to the Prime Minister. »⁴

L'obligation, un principe technique qui va de soi ou une convention politique contestable ?

Alors, tout est-il contenu dans cette déclaration de Munir Sheikh ? La question de l'obligation de répondre se résume-t-elle à son aspect technique ? C'est ce qu'ont espéré les opposants parce que sur ce terrain (technique) leur supériorité était incontestable. Pour reprendre la distinction, chère à Alain Desrosières, entre quantification et mesure, était-ce bien une question de mesure plutôt que de convention⁵ ? Les conservateurs, eux, ont nettement opté pour la question de convention (sans être pour autant desrosiériens !). Pour eux, l'obligation de répondre est d'abord un principe de gouvernance qui relève d'une conception des relations humaines peu respectueuse des libertés individuelles. La convention qui le soutient peut être changée. D'ailleurs, mais là l'interprétation n'est plus nécessairement celle des conservateurs, ladite convention a-t-elle bien un fondement historique ? Les opposants à l'abolition l'ont comparée à celles qui existeraient pour le vote (obligatoire dans certains pays, comme la Belgique) ou le passeport (obligatoire pour franchir certaines frontières). Toutefois, pour le vote au moins, il est sans doute possible de trouver des débats démocratiques y conduisant. Mais pour l'obligation de répondre ? Est-ce une décision bureaucratique qui « allait de soi » ? Avait-elle été discutée par les statisticiens ? Fut-elle simplement imposée par l'appareil d'État ? A-t-elle donc un soubassement démocratique ? Bien sûr, la vérité derrière chaque position importait finalement peu au moment du débat. Seule comptait en fin de compte la force des arguments. Et à ce jeu, les conservateurs l'ont finalement emporté puisqu'ils possédaient l'argument ultime : il est trop tard pour changer quoi que ce soit.

Qu'est-ce que cela a donné ?

Le recensement de 2011 s'est donc déroulé tel que prévu par les conservateurs avec un questionnaire court et *toujours* obligatoire de 10 questions et une enquête longue de 65 questions, l'enquête nationale auprès des ménages (ENM), administrée à un « échantillon » représentant 30 % de la population (environ 4,5 millions de ménages) sans obligation de répondre (Statistique Canada *sollicite* la participation). Le taux de réponse au Recensement, c'est-à-dire au seul questionnaire court, a été de 98,1 %, ce qui est très élevé, alors que le taux de réponse à l'ENM a été légèrement inférieur à 70 %, ce qui peut paraître très bas, puisqu'on est loin du « score »

4. La déclaration de M. Sheikh est disponible sur : <http://challengingthecommonplace.blogspot.ca/2010/07/former-chief-statisticians-resignation.html> (page consultée le 14 juillet 2016). « J'aimerais profiter de l'occasion pour faire un commentaire sur un aspect technique d'ordre statistique qui est devenu un sujet de discussion dans les médias. Cela est relatif à la question : une enquête volontaire peut-elle remplacer un recensement obligatoire ? Elle ne le peut pas. Dans ces circonstances, j'ai remis ma démission au Premier ministre », *Le Devoir*, 22 juillet 2010.
5. Voir à ce sujet, Alain Desrosières, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, p. 38 et suivantes.

de 2006, et en même temps très élevé, puisque Statistique Canada avait annoncé 50%. Que penser de tout cela ? L'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a procédé en 2014 « à une large consultation auprès des ministères et organismes gouvernementaux du Québec [...] afin de dresser un portrait précis des problèmes rencontrés, tant à l'égard de la qualité des données disponibles que des outils statistiques déployés ». Pour l'ISQ, « l'ENM est une bonne enquête socioéconomique, mais elle ne répond pas aux objectifs fixés, soit de fournir des données fiables pour certaines sous-populations et pour des unités géographiques fines ». Il conclut que « l'ENM s'est avérée plus coûteuse à administrer et à traiter que le questionnaire détaillé et obligatoire du Recensement de 2006, et [que] les résultats obtenus sont de moindre qualité »⁶. Malgré les efforts réels de Statistique Canada pour obtenir un taux de participation élevé à l'ENM, pour obvier aux effets de taux variables et dans certains cas trop faibles pour la participation selon les subdivisions les plus fines, l'ENM ne s'est pas révélée être un bon substitut du questionnaire long habituel. Quant aux effets positifs escomptés et qui relèvent de la protection des libertés individuelles, ils ont le défaut d'être largement intangibles.

Le recensement de 2016

Le retour au questionnaire long et obligatoire a été salué par l'ensemble de la communauté scientifique. Pour le nouveau ministre libéral de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, Navdeep Bains, de qui relève Statistique Canada, « la décision des conservateurs était basée sur « l'idéologie », alors que celle de rétablir le questionnaire long se fonde sur des « données probantes » ». Mais quelles pouvaient bien être ces données probantes? Fort probablement pensait-il au taux de participation et aux effets heureux générés par l'obligation. Pour le reste, il est encore trop tôt pour porter un jugement puisque les résultats ne commenceront à être diffusés qu'à compter de février 2017. Ce que l'on sait à l'heure où j'écris, c'est que, selon Statistique Canada, le recensement de 2016 est le meilleur recensement jamais produit au Canada. Il n'est pas sans intérêt de reproduire ici une bonne partie du communiqué du 29 août 2016.

Le satisfecit de Statistique Canada

« Le taux global de réponse de collecte au Recensement de la population de 2016 a été de 98,4 pour cent. Ce taux est plus élevé que celui obtenu lors des recensements de 2011 et de 2006.

La réponse des Canadiens au formulaire détaillé du Recensement de 2016 a été vraiment exceptionnelle. Pour 2016, le taux de réponse au questionnaire détaillé se situe à 97,8 pour cent, ce qui représente le meilleur taux jamais enregistré. Un tel taux de réponse permettra à Statistique Canada de fournir des renseignements de grande qualité pour pratiquement toutes les collectivités.

Le Recensement de 2016 se démarque également sur deux autres plans : l'autodéclaration et la réponse par Internet. Près de 9 ménages canadiens sur 10 ont rempli le questionnaire abrégé ou détaillé sans l'aide du personnel de Statistique Canada. Le taux de 88,8 pour cent donne lieu en 2016 au plus efficace des recensements traditionnels effectués dans le monde.

Les taux de réponse aux questions individuelles sont également élevés et très uniformes dans tout le questionnaire, ce qui améliore d'autant plus la qualité des données.

6. Institut de la statistique du Québec, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011 : ses portées et limites. Bilan de la consultation de l'Institut de la statistique du Québec auprès des ministères et organismes gouvernementaux du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, Institut de la statistique du Québec, 2015, p. 9.

7. <http://journalmetro.com/actualites/national/869074/retour-du-formulaire-long-du-recensement/>

Pour ce qui est des réponses par Internet, les Canadiens ont livré une performance olympique, soit un taux de réponse en ligne de 68,3 pour cent. Ils ont ainsi dépassé l'objectif ambitieux de 65 pour cent et ont du coup établi un autre record mondial. Les taux élevés d'autodéclaration et de réponse par Internet contribuent à l'efficacité de la collecte des données et à la qualité exceptionnelle de celles-ci. »⁸

Une expérience scientifique ?

Il est rare qu'en sciences sociales, il soit possible de procéder à de véritables expérimentations comme dans les sciences dures. On peut en effet difficilement modifier la valeur d'une variable *pour de vrai*, dans la mesure où cela est soit très coûteux, soit préjudiciable à des individus ou des groupes. Les tests que font les bureaux de statistique auprès d'échantillons (pour une nouvelle question, une nouvelle formulation, voire un nouveau mode d'administration) en préparation des enquêtes et recensements sont plutôt des quasi-expérimentations puisque le contexte reste malgré tout celui d'un test. Pour une fois, en 2006, en 2011 et en 2016, il a été possible de mettre à l'épreuve une hypothèse, *en vrai* ! Qu'advient-il lorsque l'on passe d'un questionnaire obligatoire à un questionnaire non obligatoire puis qu'on revient à un questionnaire obligatoire ? Et que seule cette variable est modifiée. Certes, le temps s'est écoulé, dix années, mais dans la mesure où les scores (de participation à l'exercice du recensement) avaient peu changé dans le passé (Statistique Canada avait développé une habile technologie de rappels), on peut négliger la variable « temps ». On objectera que de façon générale les citoyens sont de plus en plus réticents à répondre à des questions (c'est surtout vrai des sondages), mais cela a également conduit les bureaux statistiques à être plus insistants, plus ingénieux, etc. L'un dans l'autre, cela aurait permis de maintenir les bons scores de participation. Négligeons donc le passage du temps. Que nous apprend l'expérience ?

- Que pour avoir un nombre donné de participants à une enquête volontaire, il faut y mettre le prix : il faut disposer d'un échantillon plus large (30% au lieu de 20%, par exemple); il faut donc dégager davantage de ressources.
- Que le coût au plan de la qualité des données est réel : plus on descend à un niveau géographique fin, plus il est difficile d'obtenir des informations fiables.
- Qu'un questionnaire obligatoire, enfin, est, bien sûr, de nature à produire une participation nettement plus forte.

Conclusion

Pour terminer, on peut se demander ce qui se passe dans la tête de ceux qui ne répondent pas à une enquête volontaire et qui répondent, par contre, quand elle est obligatoire. Est-ce la peur de la sanction dans le cas de l'obligation qui les pousse à participer ? Quant à la sanction, quelle en est précisément la réalité dans le cas canadien ? Au moment de la crise de 2010, on a appris que jamais un citoyen canadien n'était allé en prison du fait de son refus de participer⁹. Alors ? En 2016, au moment du recensement, la question des éventuelles sanctions (amendes, prison) est revenue. Allez-vous appliquer ces sanctions aux récalcitrants ? Que peuvent répondre aujourd'hui les autorités statistiques, après toutes les péripéties vécues depuis 2010, si ce n'est : « on fera tout notre possible pour les convaincre gentiment » ?

8. http://www.statcan.gc.ca/fra/aperçu/smr09/smr09_069?tw=E-TYC-RR-02

9. « Lors du Recensement de 2011, Statistique Canada a transféré 54 cas au service des poursuites pénales du Canada, qui a porté 48 accusations. Statistique Canada dit préférer s'entendre à l'amiable avec les réfractaires et tout faire pour leur donner une dernière chance de remplir leur formulaire avant de remettre le cas dans les mains de la justice »
<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2016/05/02/001-recensement-questionnaire-2016-obligation-loi.shtml>

Est-ce que tout est bien revenu à la normale ? Le taux de réponse dévoilé le 29 août 2016 semble l'indiquer, mais la question de la pertinence aujourd'hui d'un exercice lourd et coûteux comme le recensement traditionnel reste malgré tout posée. Si la constitution canadienne impose bien un recensement de la population canadienne dans le but de déterminer le nombre de députés à la Chambre des communes¹⁰, les tendances actuelles dans le monde de la statistique publique vont plutôt dans le sens d'un abandon ou d'une transformation du bon vieil exercice d'un recensement à dates fixes impliquant questionnaires, agents, sanctions éventuelles, etc. En ce sens, le retour du questionnaire long obligatoire ne serait peut-être qu'un épiphénomène, une façon de remettre à plus tard l'inévitable discussion *publique* sur l'avenir du recensement au Canada.

10. **Législation constitutionnelle relative au recensement**

En vertu de l'article 8 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (auparavant l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 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 l'*Acte de la députation de 1974*, le nombre de députés à la Chambre des communes est déterminé à partir des données du recensement décennal.

<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/overview-aperçu/pop2-fra.cfm#a2d>