

CHAPITRE 3

RECENSEMENT ET DÉMOCRATIE

Patrick Gubry

Chargé de recherche à l'ORSTOM, chercheur au CEPED

Le recensement de population, vieille institution s'il en est, est très récent dans certains pays en développement et singulièrement en Afrique. Il est étroitement lié à l'histoire des États, au souci d'affirmer la souveraineté nationale et à la volonté de gérer les affaires publiques. Le recensement est partout devenu un instrument indispensable pour le dénombrement de la population et la saisie de ses caractéristiques de base. Il est également irremplaçable dans l'étude des mouvements migratoires. Le recensement est beaucoup plus contesté comme instrument de saisie du mouvement naturel de la population (naissances et décès), ce pour quoi il peut être avantageusement remplacé par une enquête par sondage, à laquelle il offre d'ailleurs une base de sondage remarquable. Néanmoins, les questions sur les naissances, les décès et les survivants sont très souvent posées au recensement dans les pays où l'état civil ne fonctionne pas correctement et des méthodes d'analyse de statistiques imparfaites permettent d'en tirer profit.

Ce n'est pas parce que le recensement est une opération "vieille comme le monde" qu'il n'est plus susceptible d'aucun progrès. On peut au contraire citer nombre de domaines, surtout dans le tiers monde, justiciables d'améliorations et relevant par conséquent de la recherche en matière de collecte démographique : cartographie censitaire, utilisation des photographies aériennes et des images satellitaires, procédures de recensement des populations dispersées et des populations nomades, adaptation des questionnaires aux langues nationales, homogénéisation des interviews...

Lorsque j'ai rencontré Michel François pour la première fois, il animait un stage de formation au recensement, à Yaoundé au Cameroun, en juillet 1974. Son

souci permanent était que les données démographiques restent connectées aux réalités du terrain et qu'on consacre donc les moyens et les méthodes qu'il fallait à la collecte de ces données. À la vue de tel expert international, fort bien habillé et désodorisé, qui affectionnait visiblement plus les cocktails climatisés des ambassades que les humbles chaumières des paysans sahéliens, je l'ai entendu dire : "Celui-là, il sait faire des recensements, comme moi je sais piloter un Boeing". Est-il nécessaire de préciser que Michel n'a pas son brevet de pilotage et que l'expert avait été recruté comme spécialiste en recensement ? J'étais de son avis et j'avais de bonnes raisons pour cela. Avec le recul, je le trouve cependant un peu sévère : c'est à l'occasion de cocktails que l'on peut trouver parfois des fonds et obtenir des accords pour faire des recensements, c'est donc un "plus", à condition toutefois que chacun reste dans son rôle, ce qui est rarement le cas...

À côté des aspects techniques, les aspects politiques conditionnent totalement la réalisation et le devenir d'un recensement. On peut même dire que la relation inverse existe également : le recensement peut hypothéquer le devenir politique d'un pays. La démocratie est à mettre au premier rang de ces aspects politiques. Avec le développement des jeunes démocraties sur le continent africain, auquel nous nous intéresserons plus particulièrement, on arrive maintenant, d'une part à avoir un recul suffisant pour juger des déviations liées à une absence de démocratie, d'autre part à exprimer ces préoccupations (Ngwé, 1994). Cela ne doit pas occulter les contraintes et les déviations que la démocratie elle-même peut imposer au recensement allant jusqu'à hypothéquer son avenir.

1. Des déviations liées à une absence de démocratie

a) La collecte en milieu sous-administré

La plupart des pays d'Afrique francophone ont organisé leur premier recensement de population dans les années soixante-dix. Jusqu'alors, dans nombre de régions, l'estimation des effectifs de population restait très approximative, souvent inférieure à la réalité. Avec les recensements, le seul fait du quadrillage serré de l'espace national en petites zones de dénombrement a suffi à dénombrer une population beaucoup plus nombreuse que ne le laissaient apparaître jusqu'alors les estimations, et cela même en l'absence de toute méthodologie spécifique ou originale. Rappelons que la zone de dénombrement, connue aussi sous d'autres appellations, est la portion de territoire attribuée à chaque agent recenseur à l'issue des travaux cartographiques et délimitée de telle manière que le travail puisse être réalisé durant le temps imparti au recensement.

Avant la réalisation du premier recensement statistique, les seules données disponibles sur les effectifs de population provenaient des "recensements administratifs" dont le but principal est de dénombrer les personnes imposables (adultes assujettis à l'impôt de capitation). Ces recensements sont organisés par les sous-préfets (la dénomination des échelons administratifs varie selon le pays), qui envoient un émissaire dans chaque unité administrative inférieure pour dénombrer la population préalablement rassemblée en un point de rendez-vous prévu à l'avance. Cette procédure entraîne le plus souvent une sous-estimation de la population, car à l'échelon local personne n'a intérêt à un dénombrement exhaustif : la population qui a généralement autre chose à faire que de passer une journée en déplacements, parfois très longs, et en attentes fastidieuses sous le soleil, tente d'échapper en partie à l'impôt en ne se faisant pas recenser, même si les formulaires prévoient de prendre en compte les personnes non vues par l'émissaire, sur la déclaration des membres de leur famille ; quant aux autorités locales, elles savent que l'impôt qu'il leur sera demandé de collecter auprès de leurs administrés, au bénéfice de l'administration centrale, sera directement proportionnel au nombre de personnes recensées et elles cherchent à limiter ce nombre, comptant bien retirer un bénéfice personnel de l'opération en détournant une partie des fonds recueillis auprès de la population, qu'elles connaissent par ailleurs généralement fort bien et qu'elles sont à même de faire payer, qu'elle ait été ou non recensée. Certains trouveront peut-être ce propos sévère, voire calomnieux. Je sais bien qu'il existe ici ou là tel chef intègre, soucieux du bien-être de ses administrés qui ont déjà beaucoup de mal à se procurer le strict nécessaire, et qui cherche donc à limiter au maximum l'impôt qui pèse sur eux... Dans d'autres cas, les autorités locales se trouvent prises entre le marteau et l'enclume, entre une population hostile et une administration centrale pressante, et ont bien du mal à récupérer l'impôt, quelle que soit la qualité du dénombrement de la population imposable. Dans tous les cas, le résultat est le même : le chef n'a aucun intérêt à ce que tout le monde soit recensé. La situation diffère, cependant, quand certaines subventions ou prérogatives sont liées à la taille de la population. On peut alors assister au contraire à une surestimation de la population. Cela se voit surtout en Afrique anglophone. De manière générale, dans les pays francophones, c'est la sous-estimation qui prévaut et elle est d'autant plus importante que la région est sous-administrée. C'est ainsi que, dans certaines régions, le premier recensement a pu révéler l'existence d'une population réelle supérieure de 30 % aux meilleures estimations antérieures.

Est-il raisonnable de penser qu'un tel résultat peut rester sans effet sur la pression fiscale ? L'administration centrale va bien entendu conclure que le recensement administratif est sous-estimé et va s'empresse d'exiger des rentrées d'impôts supplémentaires. Or, l'un des arguments les plus répandus lors de la campagne de sensibilisation au recensement n'est-il pas d'affirmer au contraire que le recensement a pour but de mieux connaître les besoins de la population, qu'il n'a aucune influence sur la fiscalité et qu'il ne faut surtout pas confondre recensement démographique et recensement administratif ? C'est un mensonge. Il existe bel et

bien une complémentarité "naturelle" entre les deux types de recensements, et cela pose un grave problème *déontologique*.

Je me sens personnellement mal à l'aise devant ces réflexions, car je pense à tous ces gens qui m'ont fait confiance alors que je leur racontais des mensonges. Puis-je trouver consolation dans le fait qu'il s'agit sans doute d'une situation transitoire, inéluctable, inhérente au premier recensement, et qu'il fallait bien que quelqu'un en porte le "chapeau" ? Je me dis surtout que, le plus souvent, la population aurait dans tous les cas de figure été ponctionnée et que c'est le bénéfice (indu) du chef (tyrannique bien sûr) qui est rogné... Ouf !

Dans le même ordre d'idées, le recensement ne sert-il pas, avant tout, comme on le dit dans la campagne de publicité, à construire des hôpitaux, des écoles, des routes, des ponts... et à creuser des puits ? Oui, mais où sont toutes ces infrastructures quelques années après le recensement ? En réalité, ici comme ailleurs, le discours officiel ne peut être contrôlé et sanctionné que par la démocratie. Celle-ci est, en définitive, seule capable de garantir au recensement de population sa vraie nature d'outil de connaissance au bénéfice de l'intérêt général et donc d'en justifier et d'en pérenniser l'institution.

b) La question de l'ethnie

Le concept d'ethnie est largement abstrait et on peut disserter longtemps sur sa définition. La démographie est un peu plus favorisée à ce sujet que d'autres disciplines, la possibilité lui étant donnée de définir l'ethnie par l'endogamie. Au recensement, il apparaît généralement plus simple de se fier aux déclarations des gens et à la perception de l'agent recenseur.

Tout autant que les questions économiques et sociales, les différences ethniques se trouvent au coeur du débat recensement-démocratie. L'emploi du concept d'ethnie au niveau du recensement est très variable selon le pays. Il dépend à la fois de l'idée que les responsables peuvent avoir des conséquences politiques de la publication de données par ethnie et des desseins, ouverts ou cachés, qu'ils peuvent avoir en matière d'intégration (ou de désintégration) nationale.

Quelquefois la question est taboue, tout comme l'est, par exemple, la religion en France : c'est le cas au Cameroun. Le remplacement de la question sur l'ethnie par la langue parlée ne trompe personne, mais permet parfois d'en accroître l'acceptabilité, comme dans l'enquête nationale sur la fécondité. Dans d'autres cas, le fait de recenser l'ethnie ne soulève aucun problème, comme au Bénin par exemple.

Au Cameroun, il s'agit plus d'un tabou de fait que de droit et la question mérite d'être examinée de plus près. Ici, comme ailleurs, l'ethnie est une variable fondamentale en analyse démographique, par suite de l'endogamie ethnique et des comportements différentiels selon l'ethnie. Les statisticiens et démographes ont donc étudié l'insertion de cette question dans le questionnaire du premier recensement, réalisé en 1976. Ils ont cependant battu en retraite avec une rapidité surprenante : il a suffi qu'un ministre s'interroge, sans conclure, sur l'utilité de cette question, lors d'une réunion du conseil national du recensement, pour qu'ils la retirent aussitôt sans même la défendre. C'est qu'il prêchait des convaincus. Il faut savoir que l'écrasante majorité des cadres du recensement était originaire de la province de l'Ouest, d'ethnie bamiléké. Or, les Bamiléké sont certainement une des populations les plus entreprenantes sur le plan de l'économie moderne ; ressentant une forte pression démographique dans leur région d'origine, ils émigrent en masse et investissent dans tous les secteurs de l'économie, suscitant des convoitises et attisant des problèmes fonciers dans les milieux d'accueil, d'autant plus vivement ressentis que leur cohésion sociale vis-à-vis de l'extérieur s'est renforcée face à l'adversité. Historiquement, comme il arrive souvent en pareil cas, les Bamiléké ont eu incontestablement à souffrir de multiples vexations dans leurs lieux d'émigration, quand ce n'était pas leur vie qui était en jeu. La suppression de toute référence à l'ethnie dans le questionnaire du recensement était donc plus une simple mesure conservatoire qu'un acte d'obéissance à la hiérarchie. Compte tenu de l'évolution socio-politique récente du Cameroun, où l'État n'est plus à même de faire respecter en permanence la légalité et la sécurité sur l'ensemble du territoire, ni de prévenir à la source les conflits ethniques, je ne peux leur donner entièrement tort, même si le fait d'ignorer la répartition ethnique exacte du pays peut lui aussi poser des problèmes, comme on le verra par la suite.

Au Rwanda, on a observé le phénomène inverse, à savoir un État cherchant à connaître avec précision la répartition ethnique de sa population. Le pays était sous contrôle hutu jusqu'en 1994 et le nombre de Tutsi a été régulièrement sous-estimé par les recensements, beaucoup de Tutsi préférant se déclarer Hutu pour assurer leur sécurité. Le génocide de 1994 a cruellement montré combien ils avaient raison, en révélant brutalement les desseins criminels d'un État, accaparé par une faction ne reculant devant aucun moyen.

On aurait pu penser que le fait de pouvoir recenser l'ethnie était signe d'absence de problème ethnique, de "bonne santé sociale" : un problème dont on peut discuter ouvertement ne cesse-t-il pas d'être un problème ? L'exemple du Rwanda montre à quel point ce raisonnement doit être nuancé. Il faut adopter une approche pragmatique de la question : la démocratie peut permettre de poser les questions sur l'ethnie, comme elle peut aussi conduire à les supprimer.

c) La falsification des chiffres

La falsification délibérée des résultats du recensement n'est pas l'apanage exclusif des pays non-démocratiques, mais, dans les pays démocratiques, il ne s'agit guère que de faits très localisés. La publication officielle, au niveau national, de résultats délibérément truqués, est incontestablement signe d'absence de démocratie.

Alors que le recensement gabonais de 1970 avait dénombré 518 000 habitants, le conseil des ministres a décrété que la population du Gabon était de 950 009, très exactement. En mission à Libreville en 1974, j'ai constaté qu'une lettre multigraphiée portant ce chiffre circulait encore dans les couloirs des ministères. On imagine la circonspection de tous ceux qui travaillaient sur la population du Gabon : statisticiens et chercheurs locaux, producteurs de statistiques internationales... Le plus souvent, les auteurs s'en sont (fort mal) tirés en qualifiant ce chiffre "d'officiel", ce qu'il fallait traduire par "mensonger". Cette manipulation des chiffres semble trouver, entre autres raisons, son origine dans une décision de la CNUCED à Santiago, modulant les taux d'intérêt des prêts aux pays en fonction de leur PIB par habitant. Pour bénéficier de taux d'intérêt avantageux, il faut donc avoir soit un PIB faible, soit une population nombreuse : le Gabon n'a ni l'un ni l'autre. Maintenant que la population du pays dépasse réellement le million d'habitants (il suffisait d'attendre), la détermination des autorités semble faiblir, mais les avancées de la démocratie n'y sont peut-être pas étrangères non plus.

Au Nigéria, comme dans beaucoup de pays anglophones, certains avantages et prérogatives sont dévolus à chaque État de la fédération, en fonction de l'effectif de sa population. Il y a donc toujours un risque de surestimation des effectifs publiés par chaque État fédéré, à l'issue d'un recensement. À cela s'ajoute la rivalité Nord-Sud pour le contrôle du gouvernement fédéral. Cette rivalité, répandue dans plusieurs autres pays côtiers d'Afrique, repose sur la crainte (non dénuée de fondement) des "nordistes", de se voir dépouillés de toute influence politique par les "sudistes", qui contrôlent déjà l'économie et qui sont au demeurant beaucoup plus scolarisés. Il va sans dire qu'une population nombreuse peut justifier *a posteriori* la mainmise sur le gouvernement central. C'est ainsi que l'on a attribué (un peu hâtivement sans doute) une des principales responsabilités de la guerre du Biafra à la publication des chiffres (surestimés) du recensement de 1963 :

"Ces trucages de chiffres à des fins purement politiques (les provinces avaient gonflé leurs effectifs pour obtenir plus de voix au tout nouveau parlement né de l'Indépendance) ont eu des conséquences dramatiques puisqu'ils ont débouché sur la guerre du Biafra, en 1967" (de Vézins, 1994).

Si le recensement de 1963 est généralement considéré comme mauvais, il n'en est pas de même du dernier recensement de novembre 1991. Or là encore, plusieurs

États contestent la validité des premiers résultats devant les juridictions compétentes et force est de constater que les résultats complets n'ont toujours pas été publiés. Un contrôle démocratique insuffisant ne facilite pas le consensus autour des résultats du recensement.

d) Absence de secret statistique et détournement des données

L'obligation du secret statistique figure dans la législation de la plupart des pays, même en l'absence de démocratie. Mais les textes contiennent parfois des réserves significatives. Ainsi, au Cameroun par exemple, l'article 6 de la loi fédérale n° 63-10 du 19 juin 1963 portant obligation et secret statistiques et instituant un recensement industriel et commercial dans la République du Cameroun était ainsi rédigé :

"Sous réserve des dispositions relatives à l'obligation de dénonciation incombant aux fonctionnaires acquérant une connaissance d'une infraction pénale dans l'exercice de leurs fonctions, les renseignements individuels figurant sur les questionnaires [...] ayant trait à la vie personnelle et familiale et d'une manière générale aux faits et comportement d'ordre privé ne peuvent être l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire".

L'article était ensuite complété par la garantie du secret fiscal et l'obligation du secret professionnel pour le personnel travaillant aux enquêtes.

C'était profiter de dispositions libérales, destinées à protéger la vie privée, pour faire clairement appel à délation dans le cadre de la lutte contre la rébellion qui s'exerçait à cette époque.

Ce texte a été modifié par la loi n° 83-17 du 21 juillet 1983 relative aux obligations et secret en matière statistique, puis par la loi n° 91-23 du 16 décembre 1991 relative aux recensements et enquêtes statistiques. L'article 4 de celle-ci, sans doute un peu maladroitement rédigé, stipule :

"Sous réserve des dispositions relatives à l'obligation de discrétion incombant aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, les renseignements individuels figurant sur tout questionnaire d'enquêtes statistiques et ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux opinions, aux faits et comportements d'ordre privé, ne peuvent être l'objet d'aucune communication de la part du dépositaire".

Il n'y a plus de "délation" et un mot nouveau apparaît ici, le mot "opinion", qui prend tout son relief : le processus de démocratisation a été engagé et il ne saurait y avoir de démocratie sans opinion.

Fait beaucoup plus brutal, le secret statistique, même s'il est garanti par la loi, n'existe tout simplement pas dans un système totalitaire, car la loi n'est appliquée qu'en fonction du bon vouloir de ceux qui contrôlent l'État.

On peut ici encore évoquer le cas du Cameroun d'Ahmadou Ahidjo, dont on a vu les dispositions en matière de secret statistique. Or, ce secret a été ouvertement violé à la suite du premier recensement démographique de 1976, quand les autorités militaires ont pris en mains un nouveau dépouillement *nominatif* du recensement, afin de tenter d'établir un fichier des hommes en âge d'être mobilisés... Le technicien se consolera aisément, sachant qu'un tel fichier est difficilement utilisable à de telles fins, du fait des problèmes d'anthroponymie et de rattachement des individus à un village précis, et qu'en tout état de cause il devient rapidement obsolète, mais les faits sont là.

Cela n'est rien par rapport à certaines déviations passées, ainsi que le rappellent Noëlle Lenoir et Herbert Maisl :

"Comme toute information de grande ampleur, le recensement inquiète aussi, car il peut servir à des fins d'oppression. Ainsi, il semble que le gouvernement de Vichy ait envisagé d'utiliser le fichier démographique du service de la statistique générale, mis en place en 1940, pour rechercher les travailleurs à acheminer Outre-Rhin en vue du STO (Service du Travail Obligatoire). On peut également rappeler la proposition faite pendant la dernière guerre par le gouvernement des États-Unis, d'utiliser le recensement américain de 1940 pour repérer les personnes d'origine japonaise et les interner" (Lenoir et Maisl, 1985).

C'est dire assez que la légitimité du recensement passe par la démocratie.

e) Une analyse biaisée des données

Il arrive qu'une analyse biaisée des données du recensement conduise à des conclusions erronées. C'est ce qui s'est passé au Cameroun où le Président Ahidjo a promulgué un décret peu avant son départ du pouvoir en 1982, suivi d'un arrêté d'application du Ministre de la fonction publique, avec l'objectif de chercher à maintenir l'équilibre régional dans l'administration, en clair de favoriser relativement les régions à faible scolarisation et en particulier la province du Nord,

dans les limites de l'époque, dont, au demeurant, et le Président et le Ministre, Youssoufa Daouda, étaient originaires¹.

Le décret stipule que les places dans la Fonction Publique, lors des concours administratifs, seront dorénavant réparties selon les provinces d'origine des candidats et qu'un certain nombre de places sera réservé aux anciens militaires. "Est considérée comme province d'origine d'un candidat, la province dont ses parents légitimes sont originaires" (article 56 nouveau, alinéa 4). C'est faire indirectement référence à l'ethnie.

En conséquence, les quotas de chaque province ont été fixés par l'arrêté d'application ainsi qu'il apparaît dans le tableau 1 :

Tableau 1. Estimation de la population du Cameroun par province selon différents critères (%)

Province (1976)	Quotas définis par l'arrêté du 4/10/1982	Population selon le lieu de résidence (RGPH* 1976)	Population selon le lieu de naissance (RGPH* 1976)	Population féminine selon le lieu d'origine (échantillon ENF** 1978)
Centre-Sud	19	19,5	19,2	20,2
Est	4	4,8	4,7	4,7
Littoral	12	11,8	8,7	5,3
Nord	30	29,4	29,2	32,9
Nord-Ouest	12	12,8	14,1	11,5
Ouest	13	13,6	17,3	20,6
Sud-Ouest	8	8,1	6,8	4,8
(Anciens militaires)	2	-	-	-
Total	100	100,0	100,0	100,0

* RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat.
 ** ENF : Enquête Nationale sur la Fécondité.

L'ethnie n'ayant pas été demandée au recensement, ce tableau reprend, à défaut, les estimations de la répartition de la population par province à partir des meilleures sources disponibles à l'époque. On constate que l'arrêté suit *grosso modo* la répartition des *résidents* par province et non celle des *originaires*, qui n'est pas connue. Cela veut dire que les provinces d'émigration (Ouest et Nord-Ouest) sont défavorisées au bénéfice des provinces d'immigration (Littoral et Sud-Ouest), qui comptent beaucoup plus de résidents que d'originaires. Les quotas des autres

¹ Il s'agit du décret n° 82-407 du 7 septembre 1982 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 75-496 du 3 juillet 1975 fixant le régime général des concours administratifs (J.O. du 15 septembre 1982) et de l'arrêté d'application n° 010467/MFP/DC du 4 octobre 1982.

provinces (dont celle du Nord), qui comportent une faible proportion relative de migrants dans leur population, sont peu affectés. Sans prendre position sur le fond, force est donc de constater que les textes ne permettent pas d'atteindre leur objectif. La simple logique devrait donc amener soit à supprimer ces textes, soit à remplacer le concept "d'originaire" par celui de "résident", soit encore à chercher à collecter les informations sur l'ethnie. Une concertation mieux conduite aurait sans doute permis d'éviter cette impasse.

Si le recensement bénéficie de la démocratie, celle-ci peut à son tour conduire à certaines déviations et en tout cas génère des contraintes spécifiques.

2. Les contraintes de la démocratie

a) Les abus de la presse libre

Dans tous les pays, la presse "*se comporte un peu comme une caisse de résonance des craintes latentes du public*" (Théodore, 1985).

Avec l'émergence de la démocratie, on assiste depuis plusieurs années au développement d'une presse dite "libre" (car dégagée du pouvoir) en Afrique. C'est une œuvre de longue haleine et particulièrement délicate. Au départ, la source de la quasi-totalité de l'information est aux mains des autorités. Elle suscite de ce fait une suspicion automatique de la part de ceux qui veulent prendre leurs distances par rapport au pouvoir. Les lecteurs, depuis longtemps exclusivement inondés par l'information officielle, sont prêts à prendre pour argent comptant tous les écrits "libres", que l'information soit exacte ou biaisée. Or, les moyens manquent souvent aux journalistes pour vérifier les informations. Il est alors tentant de diffuser rapidement les ragots de "Radio trottoir" ou de publier des supputations.

L'information touchant au recensement de population n'échappe pas à ces déviations. Deux illustres journaux d'opposition au Cameroun sont par exemple tombés dans le piège. *Le Messenger*, de Douala, a cru bon d'imputer le retard pris par la publication du deuxième recensement général de la population et de l'habitat d'avril 1987, dont les premiers résultats n'ont été publiés qu'au bout de quatre ans, à une falsification des chiffres (Kaptué, 1991). Il n'aurait pourtant pas été difficile de vérifier auprès des démographes nationaux, qui sont loin d'être tous "inféodés" au pouvoir, que ce long délai était dû pour l'essentiel aux lourdeurs administratives et aux contraintes budgétaires et que les résultats publiés n'en avaient pas moins valeur scientifique, c'est-à-dire qu'ils étaient fiables aux erreurs de collecte près. Il faut certes ajouter à cela le délai de réflexion, que se sont sans doute donné les services

de la Présidence, sur les éventuelles conséquences politiques de la publication de ces résultats. Ce délai était bien inutile en vérité, car s'il risquait d'y avoir des conséquences (c'est loin d'être prouvé), bien malin aurait été celui qui aurait pu les prévoir.

Le journal *Challenge Hebdo* a, quant à lui, publié en 1991, une étude au titre provocateur lors de la préparation des élections législatives, dénonçant un truquage statistique destiné à asseoir un découpage électoral favorable au parti au pouvoir (Idokra, 1991). Reposant sur une estimation de la population à partir des abonnés au réseau électrique, la démonstration était pour le moins fantaisiste. Elle tablait par exemple, pour une ville comme Maroua, sur une estimation de 495 000 habitants en 1991 alors que le nombre réel est, selon toute vraisemblance, de l'ordre de 150 000 ! Là encore, il eût été facile de faire appel à un spécialiste, le Cameroun étant le pays d'Afrique francophone qui compte le plus de démographes (une soixantaine).

Il va sans dire que de pareilles envolées, rendues possibles par les avancées de la liberté de la presse et de la démocratie, jettent dans l'opinion, un doute bien inutile sur la statistique en général et sur le recensement en particulier.

b) Les listes électorales

Dans tous les pays, les gouvernements cherchent à tirer partie du découpage électoral, mais en Afrique, le recensement ne sert pas seulement de base de référence pour le découpage des circonscriptions. Il est aussi utilisé lors de l'établissement des listes électorales, opération particulièrement sensible dans des pays qui organisent leurs premières élections pluralistes. Les risques d'amalgame sont d'autant plus grands que non seulement les résultats du recensement sont mis à contribution, mais que ce sont les responsables du recensement qui ont souvent aussi la charge de la confection des listes électorales.

Les procédures d'établissement de ces listes sont, dans tous les cas, contestées par l'opposition, qu'elles se soient déroulées de manière acceptable, comme en Côte d'Ivoire, ou fort douteuse, comme au Togo. Cela peut évidemment avoir des conséquences défavorables sur les futurs recensements. La constitution de listes électorales est certes un des signes tangibles de l'avancée de la démocratie, mais les modalités mises en œuvre ne sont hélas pas toujours très démocratiques !

c) Démocratie et justice

La démocratisation fait aussi que les conflits avec l'État, y compris ceux qui peuvent avoir trait au recensement, peuvent être portés en justice. L'initiative peut venir des individus ou des collectivités extérieures aux autorités censitaires, comme de ces dernières, en réaction contre certaines irrégularités soupçonnées.

J'ai déjà fait mention des recours en justice de certains États fédérés du Nigéria, à propos du recensement de 1991, pour illustrer le défaut de consensus démocratique autour du recensement. Il faut insister ici, en positif cette fois, sur l'existence même de cette possibilité de recours, impensable dans les nombreux pays où n'existe pas un minimum d'indépendance de la justice.

À Saint-Étienne, en France, c'est l'INSEE qui a saisi le procureur de la République, après avoir soupçonné les autorités municipales, responsables du travail des agents recenseurs, d'avoir manipulé les résultats du recensement de 1990 pour que la population de la ville dépasse le seuil des 200 000 habitants (Journal *Le Monde* du 13 décembre 1990).

Ces procédures, d'essence démocratique, retardent bien sûr la publication des résultats du recensement. On peut regretter le délai, mais certainement pas le principe.

d) Opinion publique et consensus autour du rôle de l'État

Dans certains pays à démocratie ancienne, on a jugé que les lois sur le secret statistique ne couvraient pas tous les problèmes liés à la protection des individus en matière de recensement. C'est ainsi qu'en France, la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés, s'applique aux recensements de population, comme à toutes les enquêtes auprès des individus. Les opérations de recensement sont en conséquence soumises au contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en sus des précautions d'usage en matière de secret statistique. La CNIL *"tente de faire la balance entre le contrôle social, inhérent à toute société civilisée et les exigences de protection des libertés individuelles"* (Lenoir et Maisl, 1985).

La CNIL va jusqu'à examiner le contenu des questions posées, juger de leur pertinence et interdire toute utilisation ultérieure des données par des organismes autres que l'INSEE, et notamment, par les communes. L'analyse de l'action de la CNIL conduit donc à constater que les intérêts de l'individu sont généralement mieux protégés que ceux de la collectivité.

Le cas de l'Allemagne fédérale est un exemple extrême. La préparation du recensement de 1987 a donné lieu à de fortes résistances dans l'opinion, conduisant à la création d'associations de défense et à la publication de pamphlets au titre évocateur : *"Ce que vous pouvez faire contre l'enquête par sondage et le recensement de population"* (Rottman, 1986) ou encore : *"Attention, recensement ! Attrapé, piégé et décompté"* (Appel et Hummel, 1987). Ces ouvrages analysent tous les dangers du recensement pour la liberté individuelle, ne font aucune confiance aux mesures législatives existantes et considèrent que *"la démocratie est en jeu"*. En conséquence, ils passent en revue toutes les initiatives de retardement, voire de sabotage, que les individus peuvent prendre à l'encontre du recensement, en tentant de rester dans la légalité... L'histoire de l'Allemagne n'est bien sûr pas étrangère à cette méfiance envers l'État, mais si des entreprises de ce genre devaient se multiplier, toute action publique deviendrait très difficile.

Ces exemples montrent le rôle de l'opinion publique dans la démocratie. Un minimum de consensus au sujet du rôle de l'État est nécessaire pour que le recensement, qui en est une des manifestations éminentes, soit possible et fructueux. La valorisation de l'intérêt individuel au détriment de l'intérêt collectif va jusqu'à faire conseiller par Jean-Éric Schoettl, maître des requêtes au Conseil d'État, de passer sous silence les objectifs collectifs du recensement au moment de la campagne de sensibilisation :

"Lorsqu'il faudra donner à cette campagne de conviction une cible plus intellectuelle, il serait préférable de renoncer (quelle que soit notre intime conviction à cet égard) à justifier les prérogatives de la statistique publique par la prééminence des intérêts généraux sur les égoïsmes individuels. En opposant collectivité et individu, nous nous enfermons, en effet, dans un piège. Que nous le voulions ou non, c'est la revendication de l'autonomie individuelle qui est, aujourd'hui, l'idéologie dominante" (Schoettl, 1985).

C'est certainement vrai, mais ce problème n'a-t-il pas lui-même pris cette ampleur par manque de communication. En tout cas, nous atteignons ici une des limites de la démocratie.

* *
*

Le recensement a un certain fondement démocratique : dans la mesure où un agent recenseur se rend dans chaque ménage pour en relever les caractéristiques, c'est que celles-ci, reflétant les problèmes auxquels est confrontée la population, intéressent les pouvoirs publics. Le simple fait de faire un recensement est riche d'enseignements dans des pays où l'administration n'a qu'une présence superficielle dans nombre de régions.

Il y a cependant des relations ambivalentes entre recensement et démocratie. L'absence de démocratie représente un danger manifeste de perversion des finalités du recensement. À l'opposé, la démocratie, en poussant à son paroxysme la défense des intérêts individuels, peut rendre impossible le recensement.

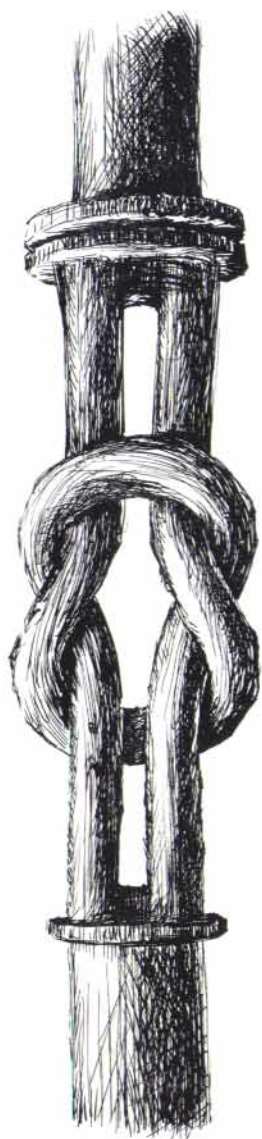
En tout état de cause, la légitimité du recensement reste fragile. Un consensus sur le rôle de l'État dans la prise en charge des intérêts collectifs, qui sont souvent les intérêts des plus faibles, est indispensable pour assurer la pérennité du recensement.

Références bibliographiques

- APPEL Roland et HUMMEL Dieter (éds.), 1987. – *Vorsicht Volkszählung! Erfasst, Vernetzt & Ausgezählt.* – Köln, Kölner Volksblatt Verlag, 245 p.
- IDOKRA Olivier, 1991. – "Truquage statistique. Combien d'électeurs ?", *Challenge Hebdo*, spécial n° 3, 15 octobre, p. 6-7.
- KAPTUÉ Pierre, 1991. – "Démo 87... en 91", *Le Messenger*, Douala, n° 219, 14 mars.
- LENOIR Noëlle et MAISL Herbert, 1985. – "Recensement général de la population, informatique et libertés", in : "Les recensements de population. Histoire, méthodologie, aspects sociologiques et juridiques, expériences étrangères", *Revue Française d'Administration Publique*, Paris, n° 36, p. 605-617.
- NGWÉ Emmanuel, 1994. – "Recensements en Afrique. Le démographe et le démocrate". *Vivre Autrement*, Le Caire, numéro bilan, p. 4-5. (Publié par l'ENDA à l'occasion de la conférence des Nations-Unies sur la Population et le Développement au Caire).
- ROTTMANN Verena, 1986. – *Was Sie gegen Mikrozensus und Volkszählung tun können.* – Frankfurt-am-Main, Zweitausendeins, 325 p.
- SCHOETTL Jean-Éric, 1985. – "À propos du débat sur les statistiques et la protection de la vie privée", *Revue Française d'Administration Publique*, Paris, n° 36, p. 619-620.
- THÉODORE Gérard, 1985. – "Similitudes et différences dans la méthodologie des recensements de population dans les pays industrialisés et dans les pays en voie de développement", *Revue Française d'Administration Publique*, Paris, n° 36, p. 571-584.
- VÉZINS Véziane de, 1994. – "Les sortilèges de l'état civil. Un bon recensement est un outil irremplaçable pour connaître le présent et préparer l'avenir. Mais attention aux erreurs et aux manipulations", *Le Figaro*, Paris, 6 septembre.



CENTRE FRANÇAIS SUR LA POPULATION ET LE DÉVELOPPEMENT



**CLINS D'ŒIL
DE DÉMOGRAPHES
À L'AFRIQUE**

et à

Michel François