



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 10 novembre 2015

Combien de manifestants ?

Synthèse des débats ^[*]

Combien de manifestants ? Aussi importante que soit la réponse pour apprécier le degré de mobilisation d'une population pour ou contre tel ou tel événement, projet ou décision, elle est traditionnellement source de controverses. Les dénombrements revendiqués par les organisateurs ou établis par les forces de l'ordre sont étonnamment discordants. Quelles méthodes les uns et les autres emploient-ils et sous quelles contraintes ?

Hormis la charge passionnelle qui accompagne ces estimations, pourquoi est-il si difficile de compter des personnes, surtout lorsqu'elles sont en mouvement ? Existe-t-il, en France ou ailleurs, des moyens fiables de comptage ? Selon quelles techniques et quelles méthodes ?

Au printemps 2014, la préfecture de police de Paris a demandé à trois personnalités d'"éclaircir et expertiser les méthodes" de comptage et de "faire des propositions afin d'améliorer [leur] exactitude". Quelles ont été leurs conclusions et recommandations ?

Ces recommandations seront-elles acceptées par les différentes parties prenantes ? Et, à supposer que oui, quel serait, dans une démocratie, le statut d'un « vote de la rue » incontesté dans sa mesure ?

Invité :

Pierre Muller,

Inspecteur général de l'Insee à la retraite, membre de la commission mise en place par la Préfecture de police.

Exposé introductif :

En préalable, l'invité souhaite souligner que la commission dont il a fait partie n'était chargée d'examiner le problème du comptage des manifestants que pour Paris, et non pas dans l'ensemble du pays. Les méthodes de comptage utilisées en province ne sont donc pas retracées ici.

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Un peu d'histoire

L'invité propose d'abord quelques remarques historiques concernant les manifestations. Dans la littérature historique, on trouve peu d'études sur la manifestation de rue en tant que telle. On trouve des études sur des manifestations particulières, comme celle de février 1934¹ ou celles de 1984 à propos de l'école libre, mais peu d'études générales. Font exception toutefois les travaux de Danièle Tartakovsky² et ceux de Charles Tilly. Dans le domaine statistique, on ne trouve pas grand-chose, en dehors peut-être de quelques articles américains. Deuxième remarque : la manifestation comme démonstration collective d'une opinion se pratique en France seulement depuis l'avènement de la troisième République, alors qu'auparavant les rassemblements étaient plutôt liés à des événements ou à des crises, et on parlait alors, de préférence, d'émeutes ou d'insurrections. Si on lit les écrits de Karl Marx sur 1848, il ne parle jamais de manifestations mais toujours d'émeutes ou d'insurrections. Ce n'est qu'avec la consolidation des assises de la République à la fin du 19^e siècle que la manifestation est devenue une pratique républicaine, notamment en cas d'enterrement de personnalités connues. Mais il ne s'agissait pas vraiment d'un droit : pour Clémenceau, en 1907, on peut « tolérer » certaines manifestations à partir du moment où les organisateurs s'engagent à ce qu'il n'y ait pas de débordement. Depuis la loi de 1884, ce contrôle de l'espace public relevait du pouvoir des maires et, dans le cas particulier de Paris, du préfet de police. Il a fallu attendre 1935 pour qu'une loi instaure la demande préalable des organisateurs de manifestations, et leur donne ainsi un statut. Cela dit, dans les années 1940, 1950 et même 1960 il y avait peu de manifestations en France. C'est dans les années 1970, 1980 et 1990 que l'on a connu un développement spectaculaire des manifestations, qu'il s'agisse de manifestations syndicales avec comme point d'orgue les grandes manifestations de décembre 1995 ou de manifestations étudiantes, comme en particulier en 1986 les manifestations contre la loi Devaquet, ou encore de manifestations qui débordent le cadre du salariat comme les manifestations concernant l'école libre en 1984. On peut noter pendant cette période un changement d'attitude des pouvoirs publics : certains hommes politiques font des manifestations des formes de « référendum populaire non initié » ; certains présidents de la République peuvent même participer à des manifestations. Enfin dans les années 2000 et jusqu'à présent, on peut noter deux inflexions : d'abord la décroissance significative de l'ampleur des manifestations syndicales ; celles-ci ne rassemblent plus que quelques milliers de participants, au plus 2 à 3 milliers, alors qu'elles pouvaient dans la décennie précédente en rassembler plusieurs centaines de milliers. Ensuite, la montée des manifestations « sociétales » comme la « Manif pour tous » qui a rassemblé plusieurs centaines de milliers de personnes, ou les manifestations pour les minorités gay et lesbienne.

Problématique du comptage

Depuis quand l'Etat compte-t-il les manifestants ? À Paris cette pratique, confiée à la préfecture de police, remonte au moins aux années 1960 ; et déjà pendant cette période on remarquait des écarts très importants entre les évaluations des organisateurs et celles de la préfecture de police. Mais ces écarts se sont encore creusés dans les années récentes et notamment depuis l'automne 2010. Désormais c'est un rapport de trois à quatre, voire de plus de quatre dans le cas de la « Manif pour tous », que l'on constate entre ces deux évaluations. Face à cette situation trois positions sont possibles :

¹ NDR : en relation avec l'affaire Stavisky

² 2011 (dir.). *Paris Manif - Les manifestations de rue à Paris de 1880 à nos jours*, Presses universitaires de Rennes

- On accepte deux comptages et on ne cherche pas à les réconcilier. C'est, de fait, la position traditionnelle en France ; quitte à ce que les utilisateurs fassent une moyenne arithmétique sans signification statistique. Mais si cela peut se concevoir lorsque les écarts vont de 1 à 1,5 cela a très peu de sens lorsque les écarts sont de trois à quatre...
- On considère que les comptages « ça ne sert plus à rien ». D'ailleurs les pays anglo-saxons ne comptent pas les manifestants ; les Allemands non plus. Ce sont les pays latins qui comptent : Italie, Espagne, France.
- On essaie de mettre en place des méthodes robustes conduisant à des ordres de grandeur fiables et permettant de trouver un terrain d'entente avec les organisateurs pour éviter le ridicule dans l'affichage des résultats.

C'est cette troisième position qu'a adoptée le préfet de police Bernard Boucault en installant la commission dont il va être question plus loin.

La méthode de comptage de la préfecture de police de Paris

Peu de temps avant la manifestation, la préfecture de police réalise une prévision du nombre de manifestants, de manière en particulier à pouvoir installer les conditions logistiques du comptage lors de la manifestation. Cette prévision prend la forme d'une fourchette, assez correcte d'ailleurs, puisqu'elle comprend en général (mais pas toujours) le chiffre final.

Pendant la manifestation, la préfecture installe le plus souvent deux points d'observation, en hauteur par rapport aux manifestants. À chacun de ces points, des fonctionnaires de police très expérimentés et formés pour ce travail comptent les passages, progressivement pendant toute la durée de la manifestation. Deux équipes opèrent indépendamment l'une de l'autre. Les résultats des deux équipes sont confrontés, et on prend l'évaluation la plus haute. Ensuite, le directeur du renseignement à la préfecture augmente l'évaluation de 10 % : ce redressement est destiné à faire face à un biais dans le sens de la sous-estimation, biais confusément ressenti. Le chiffre est alors communiqué aux médias, et ce sera le seul chiffre communiqué aux médias. Deux jours après la manifestation, pour une vérification, les films qui permettent de visionner toute la manifestation sont réutilisés pour un nouveau comptage, cette fois à tête reposée. Il s'avère que ce chiffre résultant du visionnage est presque toujours plus faible que celui qui a été établi immédiatement après la manifestation, mais il n'est jamais communiqué.

Par volonté de transparence, la préfecture a invité des organisateurs de manifestations et des médias à participer à des comptages. Cette initiative a eu assez peu de succès ; cependant quelques médias sont venus pour une telle expérience.

La commission d'expertise

L'idée d'une commission avait déjà été proposée en 2006 par le ministre de l'intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, mais elle n'avait pas été suivie d'effet. Au printemps 2014, le préfet de police de la ville de Paris Bernard Boucault a installé une commission d'expertise de la méthode de comptage du nombre de manifestants utilisée par la Préfecture, composée de trois membres : Madame Dominique Schnapper, ancien membre du Conseil constitutionnel et directrice d'études à l'EHESS, Monsieur Daniel Gaxie, professeur à Sciences Po, et l'invité. Ce dernier précise que la demande du préfet avait été adressée au directeur général de l'Insee, qui a sollicité un inspecteur général à la

retraite pour ne pas engager l'institut. La commission a travaillé pendant un an. Elle a pris connaissance des pratiques à l'étranger : celles-ci sont assez frustes, plus qu'en France en tout cas. Les Italiens utilisent des vues aériennes par hélicoptère qui ne semblent pas donner des résultats très fiables. Les Espagnols ont adopté une nouvelle méthode mais ont dû y renoncer pour des raisons budgétaires. Les pays anglo-saxons, on l'a vu, comptent peu ou pas du tout. La commission, qui était indépendante de la Préfecture de police, a demandé à rencontrer les organisations syndicales nationales. La CGT a refusé, pour des raisons conjoncturelles sans rapport avec l'objet de la mission. La CFDT et FO ont accepté, ce qui peut être interprété comme une reconnaissance du bien-fondé de l'objet de cette commission. Ces deux organisations n'ont pas de vraie méthode de comptage, et FO a même abandonné tout comptage. FO essaime ses manifestations dans toute la France et estime qu'elle peut connaître le nombre des manifestants « ex ante », ce dont on peut douter. Ces deux organisations sont d'accord pour considérer que des écarts de un à trois ou quatre ne sont pas sérieux et que cette situation pose des problèmes. Elles seraient prêtes à entamer une démarche si elles ne s'y engagent pas seules. Or la commission les a rencontrées séparément, jamais ensemble. Ces contacts ne sont donc pas négatifs, mais on est loin même du milieu du gué.

Le rapport de la commission, rendu au printemps de 2015, valide la méthode de la préfecture de police, en ce qu'elle permet d'obtenir une estimation fiable de **l'ordre de grandeur** du nombre de manifestants pour la plupart des manifestations. Cependant, il existe des manifestations où cette méthode ne peut pas être pratiquée, comme celle du 11 janvier 2015³ où c'était trop compliqué et où la méthode n'était pas adaptée. Au-delà de ce jugement général, la commission a formulé cinq propositions :

- Il faut adapter les caractéristiques du comptage aux caractéristiques de la manifestation : aller à trois points de comptage, voire plus si nécessaire, à l'inverse quelquefois se contenter d'un seul ; localiser les points de comptage des deux côtés de la rue ;
- La commission recommande de rechercher un outil de comptage plus perfectionné que l'outil de comptage manuel ;
- Il serait souhaitable de communiquer une fourchette plutôt qu'une évaluation unique ;
- La préfecture devrait aller jusqu'au bout de sa démarche de transparence : publier une notice explicative précisant les principaux aspects de la méthode de comptage utilisée et donnant des résultats détaillés ;
- La commission recommande que le comptage en différé et par visionnage soit publié.

Au sein de la commission, il y a eu un débat sur le redressement de 10 %, le statisticien étant seul à penser que c'est effectivement nécessaire (à preuve, le fait suivant : l'évaluation résultant du visionnage tombe fréquemment dans la fourchette de 10 %). Une autre proposition a été formulée, qui ne figure pas dans le rapport : un élément de confrontation supplémentaire utile serait de réaliser un calcul « en flux et en stock » en multipliant la durée de la manifestation par la densité moyenne, et de comparer ce résultat avec les comptages.

Finalement, la commission a conclu que la méthode la préfecture de police de Paris était de bonne qualité, tout en assortissant ce jugement des recommandations qui viennent d'être exposées, dont il

³ NDR : manifestation en réaction aux tueries de Charlie-Hebdo et de l'Hyper Cacher de Vincennes

faudra s'assurer, si possible de manière indépendante, qu'elles sont effectivement mises en œuvre. Il faudrait d'ailleurs que cette démarche puisse être étendue en province, voire à Bruxelles pour les manifestations européennes. Il reste un problème de fond : comment organiser les discussions avec les organisateurs de manifestations, notamment les organisations syndicales, pour arriver à un accord sur un ordre de grandeur, sachant que le comptage doit rester de la responsabilité de l'État.

Débat :

Les manifestations, un phénomène social

En toile de fond du débat sur le comptage des manifestants, quelques idées ont été échangées sur les manifestations considérées comme un phénomène social.

La distinction faite par l'invité entre manifestations syndicales, prédominantes autrefois, et manifestations sociétales qui seraient devenues les plus importantes a été quelque peu remise en cause par une participante. Celle-ci rappelle les grandes manifestations à caractère politique des années cinquante et soixante (notamment celles liées à la guerre d'Algérie) : dirait-on aujourd'hui qu'elles étaient « sociétales » ? L'invité tient surtout à souligner comme un fait marquant de ces dernières années la diminution de l'importance des manifestations organisées par les confédérations syndicales à Paris : celles du 1^{er} mai, par exemple, ont diminué dans un rapport de 10 à 1.

Un autre participant a proposé une classification différente des manifestations, opposant celles qui s'inscrivent dans un cadre de négociation collective, avec des slogans comportant des revendications précises, et celles qu'il qualifierait « d'émotives », avec à peine des mots d'ordre. Selon lui, le nombre de manifestants a une signification différente dans l'un ou l'autre cas.

Certainement il faudrait affiner la typologie des manifestations ; et il faudrait aussi, fait remarquer un participant, situer ce mode d'expression collective par rapport à l'utilisation des réseaux sociaux et d'internet, qui s'est tellement développée ces dix dernières années. Mais cette réflexion déborde largement le cadre de ce Café.

Pourquoi compter ? Faut-il compter ?

Un participant a fait état de son scepticisme sur l'intérêt du comptage des manifestants, au moins dans les manifestations « ordinaires » : qu'est-ce que ça apporte ? Pourquoi y consacrer des ressources ? Pour lui, seules les manifestations exceptionnelles justifieraient un tel effort, et alors on voudrait en savoir beaucoup plus sur les motivations des participants, sur les caractéristiques qualitatives de la manifestation, au point qu'il y faudrait des observateurs ayant des capacités d'adaptation à la diversité des circonstances. On ne sait pas grand-chose si on ne sait que le chiffre !

Et d'ailleurs, est-ce que les tendances ne sont pas plus importantes que les chiffres absolus, renchérit un autre participant ?

Dans un registre voisin, un autre encore se demande si, en accordant de l'importance au comptage des manifestations revendicatives, on ne légitime pas une forme de pression « non constitutionnelle » sur les autorités. L'exemple des pays étrangers où l'on ne compte pas les manifestants (c'est-à-dire, où l'Etat ne les compte pas) viendrait à l'appui de ces doutes : dans ces pays, les manifestations, en général de petite taille, font partie de la vie démocratique courante, normale, et n'appellent pas de dispositif étatique particulier.

Pourtant, beaucoup de participants sont persuadés de l'intérêt de connaître le nombre des manifestants. Ne parle-t-on pas de « manifestations de masse », demande l'un d'eux ? Et qui dit « masse » dit « pression » : il est logique de se compter pour faire pression sur quelque chose. Un participant se dit convaincu qu'obtenir des résultats politiques est le but de nombreuses manifestations, dont le gouvernement redoute d'autant plus l'impact électoral négatif qu'elles comptent plus de participants. En 1995, le chef du gouvernement de l'époque n'a-t-il pas été jusqu'à lier le retrait de ses réformes à un seuil minimum en termes de nombre de manifestants ?⁴ Le même participant cite une « Histoire de la Révolution française » de Georges Lefebvre concernant 1793 : « Le cinq septembre 1793, cernée par les manifestants, la Convention met la Terreur à l'ordre du jour »... Ce rappel est-il si anachronique ?

D'autres participants notent en passant qu'il n'est pas anodin de savoir si telle ou telle grande manifestation a bien été « la plus importante depuis la Libération », ou « plus importante que celle de 1984 », etc. Comment le savoir sans compter ? Par ailleurs, il est important de savoir aussi *qui* a manifesté : et pour cela, la répartition géographique apporte des indications intéressantes.

L'invité indique le nombre de manifestations à Paris pour lesquelles la Préfecture organise un comptage : il est de 60 à 70 par an, sachant que seules les manifestations prévues pour rassembler plus de 3000 personnes font l'objet de ce dispositif. La suggestion de ne compter que les manifestations exceptionnelles le laisse sceptique : comment les détecter à l'avance ? Pour lui, l'ordre de grandeur des manifestations est un élément important de la vie sociale, et c'est un objectif légitime de parvenir à un consensus sur cet ordre de grandeur.

Et même Dominique Schnapper, qui a appartenu au Conseil Constitutionnel, ne semble pas avoir soulevé l'objection « républicaine » de principe au comptage des manifestants.

Sur quelques grandes manifestations

Quelques grandes manifestations à Paris ont été évoquées à plusieurs reprises dans le débat : celle « de Charonne » en 1962, celle « de l'école libre » en 1984, les manifestations d'opposition aux réformes du gouvernement Juppé à l'automne 1995, les démonstrations liées à la Coupe du monde de football en 1998, la manifestation de 2002 entre les deux tours de l'élection présidentielle, les manifestations d'opposition à la réforme des retraites en 2010, les manifestations de « la Manif pour tous » en 2014, la manifestation du 11 janvier 2015.

Cette dernière n'a pas donné lieu à publication d'un chiffre officiel, alors que des points de comptage ont été installés. Pourquoi ? L'explication tient pour partie à ses caractéristiques particulières : multiplicité des itinéraires, rassemblements pour partie statiques, présence de foules sur les trottoirs, etc. Peut-être aussi a-t-on craint de publier une estimation inférieure aux chiffres qui avaient déjà été lancés dans l'espace médiatique, et qui étaient certainement surestimés. Cette manifestation n'a probablement pas été, comme certains l'ont dit, la plus importante depuis la Libération.

La manifestation de Charonne, dont l'importance a probablement joué un rôle pour accélérer les négociations de paix en Algérie, a donné lieu à l'époque à des évaluations allant de 125 000 à 150 000 selon la Préfecture de police, jusqu'à 1 million selon le journal « L'Humanité », indique un participant. Soit un écart de 1 à 7 ! On a retrouvé des écarts aussi importants pour les manifestations récentes (2010, 2014) ; et c'est ce qui a motivé la création d'une commission, rappelle l'invité.

⁴ 2 millions

Pour compter il faut définir

Pour compter, il faut définir : ce qu'est une manifestation, ce qu'est un manifestant. Définitions et procédés de comptage apparaissent intimement liés. D'après la description donnée par l'invité, le cas archétypique auquel se réfère le dispositif de la Préfecture de police de Paris est qualifié de « défilé d'infanterie » par un des participants : une manifestation, c'est un ensemble de personnes qui parcourent des rues déterminées d'un point à un autre de la capitale ; un manifestant, c'est quelqu'un qui franchit dans le bon sens une ligne transversale dessinée sur ce parcours pendant le temps de la manifestation.

Mais alors, quid des rassemblements statiques ? (on peut généraliser). Quid des gens qui franchissent la ligne dans l'autre sens ? (ce ne sont pas des manifestants). Quid des gens qui regardent depuis le trottoir ? (on ne les prend pas en compte). Et ceux qui viennent se joindre en cours de route à partir de petites rues ? Et ceux qui quittent avant la fin ? Et ceux qui manifestent leur sympathie depuis les fenêtres, comme ce fut le cas le 11 janvier 2015 ? On voit bien qu'il existe des facteurs d'incertitude touchant aux définitions-mêmes. Un participant fait le parallèle avec la définition du chômage au sens du Bureau international du travail, et propose de parler de « halo » autour du noyau dur de la manifestation, comme on le fait en matière de population active. Ce halo est d'importance très variable selon le type de manifestation, ce qui n'est guère compatible avec un redressement uniforme de 10 % (voir ci-dessous). L'invité trouve que ce terme de halo est tout-à-fait approprié.⁵

Un autre participant évoque les manifestations de paysans bloquant le boulevard périphérique avec des tracteurs : pour lui, cela prouve qu'un manifestant n'en vaut pas un autre, et les décomptes devraient prendre cela en considération, si on veut que le chiffre reste une garantie de sérieux. Mais on voit mal comment pondérer les manifestants selon leur « pouvoir de blocage »...

Et les manifestations interdites ? On les compte aussi ! Ce n'est pas un critère qui rentre dans la définition. D'ailleurs, historiquement, toutes l'étaient (cf. introduction).

Dernier élément de définition : les parapluies ? Rien à voir avec la définition, mais ils peuvent perturber gravement la mesure...qui est effectuée de haut.

Quels décomptes peut-on croire ?

Comment les organisateurs de manifestations comptent-ils, lorsqu'ils le font, demande un participant ? L'invité ne peut donner des éléments de réponse que pour les organisations syndicales que la commission a rencontrées. FO ne fait que des décomptes ex ante, à partir des nombres de cars ou autres moyens de transport utilisés pour amener des manifestants (nombres transmis par les fédérations). Cette organisation ne fait pas de comptages ex post. Elle reste sceptique sur les comptages de la Préfecture, les considérant comme « arrangés »⁶. Mais elle est d'accord pour considérer comme inacceptables des écarts trop importants, et une démarche de discussion semble donc possible. La CFDT comptait comme la Préfecture, ou bien à partir d'un échantillon de « carreaux » disséminés sur la manifestation ; mais elle a tendance à y renoncer, d'autant qu'elle organise de moins en moins de grandes manifestations. C'est l'organisation la plus constructive par

⁵ NDR : Ainsi défini, le halo est un ensemble qui s'ajoute au « noyau dur ». Si son décompte doit venir corriger le décompte du noyau dur, cette correction ne peut être que positive. Autre chose est l'incertitude sur le décompte : les erreurs peuvent être en plus ou en moins.

⁶ D'autant, dit-elle, qu'ils sont préparés par des militants relevant d'elle...

rapport à d'éventuelles améliorations des méthodes de comptage. Pour aucun de ces syndicats le comptage ne constitue d'ailleurs un problème conflictuel de fond.

D'autres organisateurs de manifestations ont produit des décomptes : mais ils étaient parfois invraisemblables. Compte tenu de l'itinéraire et de la durée de la manifestation ; les densités impliquées auraient été intenables : 1,4 million de personnes là où il n'en tient que 300 000⁷ !

Un participant s'interroge sur les prévisions de la Préfecture avant la manifestation : comment les établit-on ? D'après l'invité, la Préfecture s'appuie en particulier sur les moyens logistiques et de transport prévus par les organisateurs.

Un autre participant fait remarquer que la préfecture peut surestimer certaines manifestations : il donne l'exemple d'une « Gay-pride » qui avait duré 1h30 avec de grands espaces vides dans le cortège, faits incompatibles selon lui avec le chiffre de 500 000 qui a été avancé. L'invité fait remarquer que la tendance à la surestimation est générale : les observateurs ont toujours tendance à surestimer (il donne l'exemple du marathon de Paris, pour lequel le nombre de participants inscrits est connu et constitue un maximum : on trouve des estimations « à vue » bien plus élevées). La pratique des comptages en différé de la Préfecture le confirme : faits « à tête reposée », ces comptages sont presque toujours inférieurs aux comptages « à chaud », quelquefois de l'ordre de 20 %. Au passage, il rappelle le caractère fastidieux et fatigant de l'activité de comptage, qu'il a lui-même expérimentée pendant une heure, dénombrant 32 000 manifestants là où la préfecture trouvait 37 000 !

Tout bien considéré, du point de vue de l'invité, c'est le travail de la Préfecture de police qui semble en définitive le plus fiable, au moins pour les manifestations « non exceptionnelles »⁸, à condition de prendre les chiffres pour des ordres de grandeur en considérant des fourchettes. Selon un participant, cela n'a pas toujours été le cas dans le passé, soit que les méthodes étaient moins fiables, soit que les chiffres étaient modifiés pour des raisons politiques, ce que certains soupçonnent encore aujourd'hui. Un participant fait le parallèle avec le cas de l'indice des prix à la consommation, en rappelant les controverses entre l'Insee et les organisations syndicales à la fin des années 1980, lorsque les confédérations calculaient et publiaient leurs propres indices. Selon lui, ces controverses ont amené l'Insee à faire des progrès, et ces progrès ont en retour amené les organisations syndicales à abandonner progressivement leurs indices. N'assiste-t-on pas à un mouvement analogue pour le comptage des manifestants ? Pour l'invité, il faut prendre en compte l'effort des responsables de la Préfecture pour améliorer les méthodes et professionnaliser les personnels chargés du comptage. Un responsable comme le directeur du renseignement René Bailly, qui a été en poste à Marseille puis à Paris, a acquis une grande compétence de terrain en matière de comptage, sans pour autant qu'il considère cela comme une activité statistique.

Moderniser les techniques ?

Au cours du débat, divers participants ont évoqué des techniques de comptage alternatives : utilisation des données de téléphonie mobile générées par une foule, utilisation de photos aériennes prises par des avions, des hélicoptères ou des drones, échantillonnage de points d'observation,

⁷ NDR : à raison de 4 manifestants par m², maximum possible selon les normes de la RATP sur son réseau

⁸ Qui nécessiteraient sans doute d'autres méthodes

reconnaissance automatique des personnes sur des vidéos⁹ ; sans oublier des techniques anciennes, comme le dénombrement au passage de ponts, ou de portillons¹⁰.

L'invité reconnaît que la question de la modernisation du comptage se pose : à tout le moins, il faudrait doter les fonctionnaires chargés du comptage d'outils informatisés. Plusieurs méthodes ont d'ailleurs déjà été testées par la Préfecture, notamment le comptage automatique sur vidéos pour des manifestations de taille modeste. Mais jusqu'à présent la fiabilité des résultats laisse à désirer. En ce qui concerne l'échantillonnage, la question de l'extrapolation serait difficile, car on manque d'une définition a priori de l'univers à représenter (base de sondage). Les photos prises par des avions ou des drones, qui pourraient constituer selon un participant des éléments de preuve « montrables » de nature à lever les doutes sur l'ordre de grandeur du nombre des manifestants, ne permettent malheureusement même pas d'arriver à des ordres de grandeur fiables.

Peut-on parvenir à un consensus ?

Le sujet intéresse-t-il les médias ? C'est ce que se demande un participant, qui voudrait savoir en particulier si le rapport de la commission instituée par la Préfecture a eu un large écho. L'invité indique qu'à l'ouverture des travaux de la commission, une conférence de presse a été tenue : les médias étaient très intéressés, mais attentistes, et dans leur majorité persuadés que les chiffres subissaient des arrangements politiques. Les journalistes ont posé peu de questions : ils ont compris toutefois que faire la moyenne d'estimations divergentes n'avait pas grand sens. Après la remise du rapport, il y a eu une couverture de presse conséquente, mais sans grand écho. Pour un participant, cela s'explique par les conclusions du rapport, qui valident pour l'essentiel le travail de la Préfecture : le buzz médiatique aurait été intense si ç'avait été le contraire ! De façon générale, les médias n'aiment pas trop conforter l'Etat.

Est-ce à dire que la confiance règne et qu'un consensus est obtenu ? Ce serait aller trop vite en besogne. Comme l'a fait remarquer un participant, un soupçon plane toujours sur le chiffre préfectoral. Certes le travail des fonctionnaires chargés du comptage est de qualité et ne devrait pas être suspecté ; mais ces fonctionnaires ne maîtrisent pas la diffusion du résultat de leur travail. Un participant raconte une anecdote concernant une manifestation locale : interrogés par la presse sur le nombre de manifestants, les organisateurs, qui ignoraient le chiffre, se sont tournés vers un policier des renseignements généraux présent ; et pourtant il y a eu à la fin deux estimations pour cette manifestation !

Sans doute faut-il accroître encore les garanties qui entourent le travail de la Préfecture. Si le soupçon ne peut pas être éliminé par la fourniture de preuves tangibles, comme seraient des photos aériennes si elles étaient fiables, il peut être diminué si les opérations de comptage se déroulent de façon transparente. C'est le sens, rappelle l'invité, des initiatives du préfet Boucault pour associer les organisateurs de manifestations au comptage, en les invitant, ainsi que les médias, à être présents dans des points de comptage ou à visionner les films¹¹ : mais ces initiatives ont rencontré peu de succès. C'est le sens aussi de recommandations de la commission d'expertise comme celle de publier des fourchettes, et de publier le résultat des comptages en différé. Ce genre de dispositions,

⁹ Technique pratiquée aux Etats-Unis, d'après une participante, pour estimer le nombre de personnes dans des files d'attente devant des commerces

¹⁰ Une participante qui avait participé à la manifestation de 1984 avait souvenir de portillons pour compter les manifestants ; elle peut s'être trompée, car ce dispositif semble difficile à mettre en place pour un si grand nombre.

¹¹ Ces films sont-ils conservés après les manifestations, a demandé un participant ? Question à élucider.

courantes dans la sphère de la statistique publique, n'appartient pas encore à la culture administrative de la préfecture.

Puisqu'il s'agit d'introduire des pratiques statistiques dans un comptage administratif, pourquoi ne pas recourir aux dispositions de la loi statistique française (loi de 1951 modifiée) ? Plusieurs participants ont posé la question, en faisant référence à une possible intervention de l'Autorité de la statistique publique, qui procède, depuis quelques années, à la « labellisation » de certaines statistiques administratives. L'invité comprend cette manière de voir, mais estime qu'elle est prématurée : dans quelques années, peut-être ? La préfecture doit d'abord assimiler les notions d'ordre de grandeur statistique et de transparence des résultats. Par ailleurs, on ne peut pas parler à l'heure actuelle d'indépendance professionnelle des fonctionnaires chargés du comptage pendant qu'ils se livrent à cette activité¹². En revanche, les diverses équipes qui comptent doivent agir séparément, de façon autonome, si l'on veut que la confrontation de leurs résultats donne une idée de la précision.

Alors, un consensus est-il possible entre l'Etat et les organisateurs de manifestations sur la taille de celles-ci ? Pour un participant, un tel consensus est utopique : comment imaginer un compromis possible avec des gens dont le but est de faire grossir le chiffre, car c'est de lui qu'ils tirent leur influence ? Cette vue pessimiste n'est pas partagée par tous, et en particulier pas par l'invité. Quitte à compter, autant le faire sérieusement : des écarts massifs, outre qu'ils empêchent tout le monde, organisateurs compris, de connaître la réalité, discréditent tous ceux qui émettent des chiffres. Conscients de cela, beaucoup d'organisateur de manifestations, et en particulier les grandes centrales syndicales, pourraient à l'avenir saisir les offres de transparence de la préfecture de police, si celles-ci sont renouvelées.



¹² NDR : En matière statistique, l'indépendance professionnelle est un des principaux principes déontologiques. Le lecteur intéressé en trouvera une expression dans le « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne » (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921941/KS-32-11-955-FR.PDF/f1dfd441-391c-4c15-94f2-b34a43697f55>)

Annexe statistique

1. Position générale du problème

Sur le plan statistique, compter le nombre de manifestants peut être comparé à une opération de **recensement de la population**. Il s'agit en effet de déterminer un nombre de personnes en un lieu donné et à un certain moment. Toutefois, contrairement à un recensement classique, il ne s'agit **que** de cela : on ne cherche pas, par exemple, à décrire les caractéristiques (âge, sexe, diplôme, catégorie sociale, activité...) de la population en cause. En outre, le comptage doit être réalisé en un temps très court, qui correspond à la durée de la manifestation, sans possibilité aucune de reporter l'opération. Cependant, la mesure peut intervenir **de façon décalée** en regard de l'événement lui-même (voir plus loin la question du visionnage en différé). Dernier point, à savoir que les personnes à compter sont généralement **en mouvement**, ce qui ajoute à la difficulté de l'exercice en raison du risque de double-compte dans le comptage.

Le plus souvent, il s'agit de compter un flux de personnes allant d'un endroit à un autre à l'intérieur d'une plage horaire plus ou moins bien déterminée. In fine, ce sont là **deux paramètres déterminants** de toute manifestation, à savoir son trajet et sa durée. Le trajet peut être limité, voire d'une distance nulle, dans le cas d'un rassemblement. Par ailleurs, il peut ne pas être unique si la manifestation emprunte plusieurs voies. De plus, le trajet dépend non seulement de la distance mais également de la largeur des voies. Au total, le trajet détermine **l'espace qui sera occupé** par la manifestation. Quant à elle, la durée peut être plus ou moins **approximative**, s'agissant en particulier de manifestations importantes. Outre les paramètres de trajet (espace) et de durée, une manifestation se caractérise également par la façon dont les gens occupent l'espace imparti, ce que l'on peut résumer par **densité moyenne d'occupation de l'espace**.

Au total, le nombre de personnes à compter pour une manifestation résulte du produit de sa durée, de son espace et de la densité moyenne d'occupation.

2. Des méthodes de comptage envisageables mais largement approximatives

Une première méthode de mesure peut apparaître évidente, à savoir chercher à évaluer ex-ante chacun des termes de la multiplication mentionnée précédemment. En fait, le problème qui se pose est qu'au moins deux des paramètres (la durée et surtout la densité moyenne) ne peuvent être connus indépendamment du processus de comptage lui-même. Dit autrement, c'est le processus de comptage qui permet de connaître la densité moyenne (c'est vrai également pour la durée, bien qu'un peu moins) et non l'inverse. Reste qu'en faisant une hypothèse **a priori réaliste** de la densité moyenne d'occupation de l'espace par une manifestation, on peut espérer évaluer ex-ante un premier ordre de grandeur du flux attendu de manifestants. Pour autant, ce type de mesure ne saurait se substituer à un comptage ex-post, étant entaché de trop d'aléas. On pourrait faire une remarque de même type pour les calculs fondés sur l'importance des **moyens de communication** (cars, trains...) mobilisés par les organisateurs de la manifestation : ce type de calcul est encore plus approximatif que celui reposant sur une évaluation ex-ante des trois paramètres.

On peut également songer à procéder par **échantillonnage**, par exemple en comptant un nombre de manifestants sur un espace et un temps limités. La question qui se pose ensuite est celle de **l'extrapolation** de cet échantillon alors que rien ne permet d'affirmer qu'il représente correctement l'ensemble de la manifestation, s'agissant en particulier de la densité moyenne d'occupation, sans parler de l'incertitude affectant la durée effective de la manifestation et les mouvements d'entrées-sorties tout au long du cortège. Dit autrement et en utilisant une référence statistique, **le biais lié à l'échantillonnage** est généralement trop important en regard des avantages (de coût notamment)

qu'il est susceptible d'apporter. Toutefois, ce type de mesure peut être envisagé dans le cas de manifestations d'ampleur limitée avec un rythme suffisamment homogène.

3. Le visionnage de la manifestation dans son ensemble : la seule méthode de comptage réellement pertinente

La seule méthode de comptage applicable à tous les types de manifestations est ainsi, en visionnant la manifestation sur **l'ensemble** de son parcours et de sa durée, de compter le flux tout au long de son déroulement. On peut parler ainsi de **recensement exhaustif** par opposition à la notion d'échantillonnage. Pour cela, il faut se donner **un ou plusieurs points d'observation**, ces points devant être soigneusement situés tout au long de la manifestation afin d'être suffisamment représentatifs des trois paramètres de trajet, de durée et de densité moyenne d'occupation. Le nombre de points pourra être fonction du type de manifestation : plus celle-ci sera complexe et\ou importante, plus le nombre de points devra être conséquent.

Les points devront permettre le meilleur visionnage possible des manifestants, afin en particulier de permettre une mesure suffisamment fiable du paramètre de densité moyenne d'occupation. En ce sens, il convient de privilégier un **comptage en hauteur** plutôt qu'au niveau de la rue, ce dernier n'offrant généralement pas la visibilité suffisante. Toutefois, le visionnage ne doit pas non plus être trop en hauteur (hélicoptère...), ce qui pose, à l'inverse, d'autres types de difficultés. Enfin, les points d'observation (s'il y en a plusieurs) devront être **autonomes les uns vis-à-vis des autres** afin d'obtenir le nombre maximum d'observations indépendantes. En particulier, les équipes en charge du comptage ne doivent pas communiquer entre elles au moment du comptage.

Le visionnage peut être réalisé en **temps réel**, c'est-à-dire au cours du déroulement même de la manifestation, mais il peut également être opéré en **différé** grâce, par exemple, à l'enregistrement de la manifestation. Il importe que le comptage en différé soit réalisé par une **équipe distincte** des équipes en charge des points d'observation en temps réel. Les deux types de visionnages ne sont pas sans conséquence quant à la qualité du comptage, celle ressortant du visionnage en différé étant meilleure a priori que la qualité obtenue par le visionnage en temps réel.

4. La qualité de l'observation dépend aussi de l'expérience des « compteurs » et de l'outil utilisé

Le comptage à partir d'un certain nombre de points d'observation procède d'un processus **largement manuel**. Il faut en effet se donner une référence visuelle et repérer le flux de manifestants traversant cette référence, et cela sur toute la durée de la manifestation. Un comptage personne par personne étant souvent impossible, du moins dans le cas du visionnage en temps réel, il faut procéder en regroupant les manifestants **par paquets de volume constant** tout au long de la manifestation, opération d'autant plus complexe que la manifestation est irrégulière. Tout cela exige une **réelle expérience** de la part des personnes en charge du comptage, de même que des procédures rodées de passage de témoin afin de limiter les effets dus à la lassitude. Les compteurs doivent également faire preuve d'une véritable **« déontologie »**, sans aller jusqu'à parler d'indépendance par rapport à leur hiérarchie.

La qualité de l'observation sera d'autant meilleure que l'on disposera d'un **outil performant d'enregistrement** des paquets, aussi bien dans le cas du visionnage en temps réel que du visionnage en différé.

5. Sur la précision des résultats du comptage

Même avec un nombre adapté de points d'observation, une expérience suffisante des équipes de compteurs et la disponibilité d'un outil performant, le visionnage en temps réel d'une manifestation ne permettra d'obtenir, au mieux, qu'un **ordre de grandeur** du nombre de manifestants. La confrontation entre les résultats obtenus par les différents points d'observation ouvre la possibilité de réduire l'incertitude mais elle ne la supprime pas, loin de là. Au demeurant, les écarts de mesure entre les points ne constituent qu'une **appréhension partielle** du niveau d'incertitude affectant les résultats, un certain nombre de facteurs d'incertitude n'étant pas directement observables à travers la simple existence de plusieurs points d'observation.

On peut inférer deux conséquences des remarques précédentes. D'une part, un **redressement** des résultats obtenus (généralement positif) par les points d'observation du visionnage **en temps réel** pourra s'imposer, son ampleur dépendant d'ailleurs des **caractéristiques** de la manifestation : plus celle-ci sera irrégulière dans son rythme et sa densité, avec un espace distendu, une durée qui s'effiloche..., plus un redressement important s'imposera. Les mieux placés pour l'évaluer seront certainement les équipes de compteurs et leurs responsables. D'autre part, **toute communication** des résultats obtenus par le visionnage en temps réel ne devrait pas masquer le fait qu'une incertitude plus ou moins grande affecte les résultats du comptage. Une bonne façon de procéder serait ainsi de communiquer non pas un chiffre absolu du nombre de manifestants mais plutôt un **intervalle** (« fourchette »), en s'étant assuré (dans la mesure du possible) que les bornes de l'intervalle comprennent bien le « véritable » résultat. Cet intervalle pourra s'appuyer sur les écarts prévalant entre les points d'observation mais il ne se limitera pas nécessairement à ces écarts.

La situation devrait être quelque peu différente avec le visionnage **en différé**. Celui-ci offre en effet des potentialités nettement supérieures au visionnage en temps réel, qui devraient réduire sensiblement (sans évidemment la faire disparaître en totalité) l'incertitude affectant les résultats obtenus à partir des points d'observation. Ce faisant, on peut envisager de communiquer un **chiffre absolu** suite au visionnage en différé. Pour autant, ce chiffre ne doit pas être présenté comme constituant une évaluation précise du nombre de personnes ayant participé à la manifestation mais bien plutôt, là aussi, comme une **confirmation (ou pas) de l'ordre de grandeur** du nombre de manifestants.