

# LA FORME EST LE FOND LA STRUCTURATION DES APPAREILS STATISTIQUES NATIONAUX (1800-1945)

Jean-Pierre BEAUD, Jean-Guy PRÉVOST

**RÉSUMÉ** : Le présent article porte sur les débats relatifs à la *forme* que doit prendre l'appareil de collecte de données statistiques pour faire face aux transformations que connaissent les sociétés occidentales depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est au moment de la mise sur pied, en 1832, du Bureau statistique du Board of Trade britannique que sont avancés pour la première fois les arguments en faveur de la coordination, de la centralisation ou de la décentralisation en matière statistique. Jusqu'en 1945, ce débat sera un des mieux alimentés, le décollage des économies, les guerres mondiales, la crise des années trente offrant aux protagonistes l'occasion de s'interroger sur la forme que doit prendre le système de collecte et d'analyse des données statistiques. La perspective que nous adopterons ici se distingue par sa *double* amplitude : ainsi, ne nous limitant pas aux grands systèmes statistiques, ceux de Grande-Bretagne, de France et des États-Unis, nous croiserons les fils des histoires nationales de la plupart des pays occidentaux ; de plus, ne nous en tenant pas à la période où naissent la plupart des bureaux statistiques, soit le XIX<sup>e</sup> siècle, nous embrasserons l'ensemble de la période s'étendant de 1800 à 1945.

**MOTS-CLÉS** : systèmes statistiques, bureaux statistiques, centralisation, étude comparative, histoire.

**ABSTRACT** : *The present paper surveys the discussions conducted by official statisticians regarding the ideal structure according to which a national data collection system should have been designed if it was to meet the challenges put up by the various transformations Western countries have undergone since the beginning of the 19th century. Arguments in favour of coordination, centralization, or decentralization have emerged for the first time in 1832 Britain, when the Statistical Bureau of the Board of Trade was created. Up to 1945, this debate went on, the industrial take-off, the economic crises, and the world wars all being occasions for its protagonists to put forward their preferred view. The perspective we take here is original in two respects : on the one hand, instead of confining ourselves to the major statistical systems (those of France, Britain, and the USA), we intend to evoke a large number of cases and, from this comparative standpoint, propose a general account of the drive towards centralization ; on the other hand, instead of restraining ourselves to the 19th century, we cover the entire time-frame extending from 1800 to 1945.*

**KEYWORDS** : *statistical systems, statistical bureaus, centralization, comparative study, history.*

*ZUSAMMENFASSUNG : In diesem Artikel geht es um die Diskussionen über die Art und Weise, wie die statistischen Daten zu sammeln sind, die man benötigt, um die gesellschaftlichen Umwälzungen zu bewältigen, die in den westlichen Ländern seit Beginn des 19. Jahrhunderts stattgefunden haben. Als 1832 in Großbritannien das statistische Amt des Board of Trade eingerichtet wurde, wurden zum erstenmal Argumente für eine Koordinierung und Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von statistischem Material vorgebracht. Diese Debatte dauerte bis 1945, wobei der wirtschaftliche Aufschwung, die beiden Weltkriege und die Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre den daran beteiligten Protagonisten die Gelegenheit bot, darüber nachzudenken, wie statistische Daten gesammelt und analysiert werden sollten. Hier wird eine doppelte Perspektive angewandt : statt nur die großen statistischen Systeme Großbritanniens, Frankreichs und der USA zu betrachten, werden wir eine große Zahl von Einzelfällen aus zahlreichen westlichen Ländern heranziehen, und wir werden uns nicht auf das 19. Jahrhundert beschränken, in dem die meisten statistischen Ämter entstanden sind, sondern die gesamte Zeitspanne zwischen 1800 und 1945 betrachten.*

*STICHWÖRTER : statistische Systeme, statistische Ämter, Zentralisierung, vergleichende Forschung, Geschichte.*

Jean-Pierre BEAUD, né en 1950, et Jean-Guy PRÉVOST, né en 1955, sont professeurs au département de science politique de l'université du Québec à Montréal. Leurs recherches portent principalement sur l'histoire des institutions et des pratiques statistiques ; ils ont publié de nombreux articles sur le sujet, notamment dans *The Canadian Historical Review*, *La Revue canadienne de science politique* et *Canadian Ethnic Studies*.

Adresse : Département de science politique, Université du Québec à Montréal, case postale 8888, succursale Centre-Ville, Montréal (Québec), Canada H3C 3P8.

Courrier électronique : beaud.jean-pierre@uqam.ca  
prevost.jean-guy@uqam.ca

On peut, suivant en cela Theodore M. Porter, considérer la période 1820-1840 comme celle de la « grande explosion des chiffres<sup>1</sup> ». Avant cette époque, le chiffre ne joue généralement qu'un rôle secondaire, rarement décisif (quand il est présent) dans les discours destinés à convaincre. Par la suite, sa place sera de plus en plus déterminante, les réformateurs de l'ordre social tout comme leurs adversaires s'appuyant de plus en plus sur des données chiffrées. Au Canada, par exemple, dès les années 1830, des pressions s'exercent sur l'appareil statistique embryonnaire afin d'obtenir des données quantifiées de meilleure qualité. Elles proviennent du monde scientifique de l'époque, largement centré autour d'un groupe en voie de constitution et en quête de légitimité, les médecins<sup>2</sup>. L'âge prénumérique, certes, n'était pas complètement exempt de chiffres et de tableaux statistiques. De fait, dès 1605 (à Port-Royal) et surtout dès le recensement de 1665-1666 réalisé en Nouvelle-France par Jean Talon (et dont Robert Hamilton Coats, statisticien du Dominion à compter de 1915, dira qu'il s'agit du premier recensement des Temps modernes), des données statistiques diverses ont été collectées dans ce qui deviendra le Canada<sup>3</sup>. Mais, d'une part, celles-ci ne sont généralement pas rendues publiques (elles servent avant tout à instruire le roi ou les autorités politiques), d'autre part, et les deux raisons sont bien entendu liées, il n'existe pas vraiment encore de *public* capable de porter un jugement critique sur ces données ou plus exactement sur ce qu'elles recouvrent. On peut penser d'ailleurs que ces élites intellectuelles qui, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, au Bas-Canada comme ailleurs,

---

1. Theodore M. PORTER, *The Rise of statistical thinking, 1820-1900*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 11-12. Le phénomène n'aura pas échappé à un esprit aussi curieux que BALZAC qui, par dérision, utilise dès 1830 le verbe « statistiquer », cf. *Dictionnaire historique de la langue française*, dir. Alain REY, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1994. Dans *Le Colonel Chabert*, Paris, Le Livre de poche, 1973, p. 75, d'ailleurs, on trouve cette idée, qui deviendra vite un cliché, que l'homme entre les mains des statisticiens n'est plus qu'un chiffre : « Son regard avait une expression de stoïcisme qu'un magistrat n'aurait pas dû méconnaître ; mais, dès qu'un homme tombe entre les mains de la justice, il n'est plus qu'un être moral, une question de Droit ou de fait, comme aux yeux des statisticiens il devient un chiffre. »

2. Voir, à ce sujet, Jean-Pierre BEAUD, Jean-Guy PRÉVOST, « Models for recording age in pre-1867 Canada. The political-cognitive functions of census statistics », *Scientia Canadensis*, vol. 18, 2, 1994, p. 135-150.

3. Nous insisterons particulièrement sur l'exemple canadien pour deux raisons principales. D'une part, l'expérience de ce pays est peu connue à l'extérieur. D'autre part, comme on le verra, il s'agit d'un cas remarquable de restructuration des activités statistiques malgré la présence de facteurs apparemment hostiles au mouvement de centralisation. Pour des informations relatives à d'autres pays, voir, par ex., François BÉDARIDA *et al.*, *Pour une histoire de la statistique*, 1<sup>re</sup> éd. 1977, Paris, Economica/Institut national de la statistique et des études économiques, 1987, t. 1.

commencent à s'intéresser à la chose chiffrée, constituent ce public qu'on associe généralement au développement des États démocratiques<sup>4</sup>. L'attention portée aux données quantifiées peut ainsi être considérée comme un cas particulier de l'attention plus générale que l'on porte aux affaires que l'on commence à considérer comme *publiques*.

Parallèlement à cette transformation dans le domaine de la rhétorique, des modes de pensée et des habitudes intellectuelles, se mettent en place des organisations dont le rôle est précisément de fournir à l'État et au public cultivé des informations chiffrées. Comme le mentionne Alain Desrosières, on peut regarder les péripéties et les particularités de la mise en place progressive des bureaux de statistique comme des moments de la construction des États modernes. Plus généralement, « on ne peut séparer logiquement l'État, la société, et les descriptions de l'un et de l'autre qu'en donnent les bureaux de statistique<sup>5</sup> ». Les statistiques et les organismes qui les génèrent, les diffusent et éventuellement les commentent peuvent d'ailleurs apparaître comme des instruments de construction d'une conscience nationale. Comme le montre Marie-Noëlle Bourguet à propos de la France, les statistiques produites durant la Révolution et celles de l'époque napoléonienne ont été à la fois le symbole d'une France unifiée et en même temps un facteur de construction de l'unité du pays<sup>6</sup>. Ce lien entre croissance de l'État, développement d'un sentiment national, production de statistiques et structuration d'un appareil conçu à cette fin est illustré par de nombreuses études<sup>7</sup>.

C'est dans le cadre très général de ces études sur le développement de la pensée et du savoir statistiques que se situe notre réflexion<sup>8</sup>. Le problème qui nous préoccupe ici concerne la *forme* que doit prendre l'appareil de collecte de données statistiques pour faire face aux transformations que connaissent les sociétés occidentales depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Dès les années 1830, en fait, les termes du débat sont posés dans le pays qui connaît le premier le décollage économique caractéristique de la révolution industrielle. C'est au moment de la mise sur pied, en 1832, du Bureau sta-

4. L'intérêt porté aux questions statistiques ne coïncide pas nécessairement avec l'émergence de ce même public.

5. Alain DESROSIÈRES, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 180.

6. Marie-Noëlle BOURGUET, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, Éd. des archives contemporaines, 1988, p. 107-116.

7. Pour une synthèse sur la question, voir A. DESROSIÈRES, *op. cit. supra* n. 5, chap. I, v et vi.

8. L'intérêt marqué pour l'étude du discours statistique, que l'on observe depuis environ une vingtaine d'années, est sans doute à relier, ainsi que le montre Silvana PATRIARCA, à la diffusion des conceptions « constructivistes » en histoire et dans les sciences sociales : *Numbers and nationhood. Writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 9-12.

tistique du Board of Trade britannique que sont avancés pour la première fois (du moins sous forme d'un discours structuré) les arguments en faveur de la coordination, de la centralisation ou de la décentralisation en matière statistique. Pendant plus d'un siècle (nous arrêterons notre investigation aux alentours de la fin de la Seconde Guerre mondiale), un peu partout dans le monde, ces arguments seront soupesés, discutés, enrichis et serviront de substrat au discours des « réformateurs » et des « conservateurs ». Jusqu'en 1945, ce débat sera un des mieux alimentés, le décollage des économies, les guerres mondiales, la crise des années trente offrant aux protagonistes l'occasion de s'interroger sur la forme que doit prendre le système de collecte et d'analyse des données statistiques. Par la suite, ce débat, sans disparaître, prendra un aspect plus technique, moins polémique, au moins dans la plupart des pays occidentaux.

Si l'histoire des appareils statistiques a déjà fait, nous l'avons dit, l'objet de travaux, celle de leurs réformes structurelles a rarement été menée de façon systématique et comparée. La perspective que nous adopterons ici se distingue par sa *double* amplitude : ainsi, ne nous limitant pas aux grands systèmes statistiques, ceux de Grande-Bretagne, de France, des États-Unis et d'Allemagne, nous croiserons les fils des histoires nationales de la plupart des pays occidentaux ; de plus, ne nous en tenant pas à la période où naissent la plupart des bureaux statistiques, soit le xix<sup>e</sup> siècle, nous embrasserons l'ensemble de ce qu'on peut appeler la période classique, celle s'étendant de 1830 à 1945 (par la suite, du fait du développement des techniques de sondage, un nouveau paradigme statistique, qui a ses effets même sur le plan des structures de collecte et d'analyse des données, se met rapidement en place<sup>9</sup>). Si la question de l'organisation du travail statistique est présente de 1830 à 1945, si les termes généraux du débat sont sensiblement les mêmes du début jusqu'à la fin ou plutôt si la matrice rhétorique est constituée très tôt, les conditions dans lesquelles le débat est mené se modifient tout au long de la période.

En insistant plus particulièrement sur la deuxième sous-période, celle qui correspond au début du xx<sup>e</sup> siècle (et qui n'a pas été étudiée jusqu'à présent), et, dans une moindre mesure, sur la troisième, celle marquée par les crises des années trente, nous chercherons aussi à saisir l'architecture des discours d'une deuxième génération de réformateurs de l'ordre statistique. Si les conceptions de statisticiens comme Adolphe Quetelet, animateur central du mouvement de réforme de la première période, sont

---

9. Ce processus a été analysé, par ex., par A. DESROSIÈRES, *op. cit. supra* n. 5. Voir aussi, pour le cas canadien, J.-P. BEAUD, J.-G. PRÉVOST, « The Politics of measurable precision. The emergence of sampling technique in the Dominion Bureau of Statistics », à paraître dans *The Canadian Historical Review*.

aujourd'hui assez bien cernées, si les réformes des années 1830-1880 sont elles aussi assez bien documentées, en revanche, les discours et réformes subséquents n'ont pratiquement jamais été analysés et ce, peut-être, parce qu'ils ont été portés par un personnel moins « flamboyant » que celui des savants statisticiens du XIX<sup>e</sup> siècle. Or ce personnel, constitué surtout de statisticiens d'État, se trouve à la jonction de trois mondes, celui de la science, celui de la politique et celui de l'administration. De ce fait, il est amené constamment à opérer un travail de *traduction* de demandes et d'offres provenant des milieux différents dans lesquels il agit. La question de l'organisation statistique va être au centre des préoccupations de ce personnel et les débats qui vont être menés emprunteront aux logiques constitutives des trois espaces cognitifs. Ainsi, on comprend mieux le succès du réformateur canadien Robert Hamilton Coats quand on analyse ses stratégies du triple point de vue de la science, de l'administration et de la politique. Dans son entreprise de réforme, il a mobilisé à la fois des ressources politiques (le soutien d'un ministre de tutelle avide de pouvoirs, George Foster; l'appui du monde des affaires), scientifiques (son argumentaire s'appuie d'une part sur la théorie classificatoire des espèces, d'autre part sur une théorie de l'État et de sa place dans l'univers des choses et des formes) et administratives (il puise massivement dans les idées de « gestion scientifique » des organisations qui commencent à circuler au tournant du siècle). Contraint constamment de passer d'un monde à un autre, d'un niveau de discours à un autre, il va rendre acceptables et compréhensibles des thèses comme celle du caractère organique de l'ensemble étatique.

Mais ces réformateurs et leurs adversaires s'affrontent sur des scènes nationales qui sont loin d'être identiques. L'échec des uns, le succès des autres, et donc la plus ou moins grande efficacité des rhétoriques réformistes, doivent être ramenés aux conditions dans lesquelles le débat est posé ici et là. Nous tenterons donc aussi d'identifier, en prenant le cas de la plupart des grands pays d'Occident (et aussi d'un certain nombre de moyens et petits pays), les raisons qui ont conduit ici à la mise sur pied d'un appareil centralisé, là à celle d'un système décentralisé, et là encore à celle d'une structure statistique dont les éléments sont étroitement coordonnés. Bien sûr, il faudra considérer ces trois « formes » comme autant de types-idéaux : une centralisation n'est jamais totalement achevée, une coordination est toujours imparfaite, une décentralisation est rarement totale. Et chaque appareil ou système statistique, tributaire des particularités historiques et géographiques du pays qu'il sert, n'est jamais comparable point par point à celui d'un autre pays. Les étapes du développement des activités statistiques qui vont être présentées, les découpages historiques qui vont être évoqués devront donc être adaptés au cas précis de chacun des pays retenus. La Grande-Bretagne, par exemple, abordera chaque période un peu

plus tôt que les autres pays. La France, compte tenu des fortes tendances centralisatrices qui s'y exercent bien avant la Révolution, connaîtra une phase de centralisation statistique dès le tout début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Le modèle présenté plus loin, qui suggère une sorte d'évolutionnisme statistico-étatique, ne postule aucunement une lente montée vers un âge d'or statistique. Les appareils d'aujourd'hui sont généralement plus complexes, plus « professionnels » (ils sont habités par un personnel formé, pour partie, aux matières statistiques) que ceux d'hier, c'est vrai. Mais les problèmes qu'ils traduisent de façon chiffrée, auxquels ils donnent une consistance, une solidité, qu'ils contribuent à rendre « évidents », sont aussi bien différents, plus complexes (il faut plus d'informations pour les comprendre et éventuellement s'activer à les résoudre) que ceux d'hier. Le chômage, par exemple, n'a pu être pensé comme tel, qu'au terme d'un long processus impliquant des acteurs très divers comme les syndicats, les fonctionnaires, les réformateurs du XIX<sup>e</sup> siècle, les enquêteurs inquiétés par les effets de la concentration ouvrière, les économistes, etc. Les structures étatiques qui se mettent en place durant le XIX<sup>e</sup> siècle un peu partout en Occident sont en partie de nature statistique : c'est ce processus dont nous voudrions rendre compte grâce à un modèle historique et sociologique.

#### I. — LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Lorsque l'on considère, *de façon très générale*, les transformations qu'ont connues, du point de vue des statistiques et de leur collecte, les pays occidentaux au cours des trois derniers siècles, on constate que durant le XIX<sup>e</sup> siècle s'opère une mutation significative. Même s'il est vrai que pendant le XVIII<sup>e</sup> siècle certains services statistiques voient le jour, comme en Suède, c'est à partir de 1800, avec la création du Bureau français de statistique et surtout de 1830, que l'on assiste à *l'institutionnalisation* des services, c'est-à-dire à un processus qui implique une tendance à l'autonomie, à la professionnalisation et à la spécialisation. Selon Jacques et Michel Dupâquier, les conditions de cette mutation sont de trois ordres : politique (constitution des États, centralisation politique), culturel (développement du rationalisme et de l'individualisme) et institutionnel<sup>10</sup>. Nous reviendrons plus longuement, dans les paragraphes qui suivent, sur les conditions de cette mutation. Disons que le scénario qui joue pour le XIX<sup>e</sup> siècle et qui

10. Jacques et Michel DUPÂQUIER, *Histoire de la démographie*, Paris, Perrin, 1985.

conduit au débat sur la coordination des services statistiques des ministères, à la mise sur pied de commissions centrales de statistique suivant le modèle élaboré par Adolphe Quetelet et de sociétés de statistique, joue *mutatis mutandis* pour le xx<sup>e</sup> siècle. Cette fois cependant, compte tenu de l'échec des politiques de coordination et du formidable développement de la demande d'information statistique, la question de la forme de l'appareil statistique est plutôt posée en termes de centralisation des activités statistiques. Cette deuxième histoire, contrairement à la première, n'a pas été vraiment faite.

### *L'émergence des bureaux de chiffres (1800-1830)*

Jusqu'à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, les activités statistiques se résument en grande partie aux recensements et dénombremments que pratiquent de façon plus ou moins régulière de nombreux pays. Certes en France, par exemple, existe déjà depuis longtemps une tradition d'enquêtes de type statistique, mais celles-ci ne conduisent pas encore à l'établissement d'un véritable appareil de collecte et d'analyse de données. Elles servent essentiellement d'abord à instruire le roi « et à lui présenter le reflet de sa grandeur, c'est-à-dire de son royaume, extension métaphorique de son propre corps », puis de plus en plus également à fournir aux administrateurs des connaissances moins générales, plus spécialisées, plus concrètes, relatives à des champs d'action plus circonscrits<sup>11</sup>. Les enquêtes et recensements réalisés en Nouvelle-France s'inscrivent d'ailleurs dans ce même cadre d'études destinées presque uniquement aux détenteurs du pouvoir<sup>12</sup>. La statistique de cette époque est donc caractérisée par l'idée de secret. Certes, cela est toujours partiellement vrai aujourd'hui, la statistique étant encore (de plus en plus ?) un instrument permettant la prise de décision par l'acteur étatique ; mais depuis le xix<sup>e</sup> siècle, et les débats récurrents sur l'utilisation par les gouvernements des taux de chômage ou des indices de coût de la vie en témoignent, les données statistiques sont aussi progressivement devenues du domaine *public*, et donc sujettes à discussion.

Dès le début du xix<sup>e</sup> siècle, des bureaux de statistique se créent dans divers pays occidentaux. En France, dans la foulée des transformations associées au processus révolutionnaire, à cette idée de table rase (découpage du pays en départements, mise en place d'un nouveau système de poids et mesures...), est institué, dès 1800, un bureau de statistique de la

---

11. A. DESROSIÈRES, *op. cit. supra* n. 5, p. 37 sq.

12. Il faudrait toutefois distinguer, de ce point de vue, les pays de tradition absolutiste, comme la France, où l'État joue un rôle fondamental dans le développement d'une pratique statistique, et les pays comme l'Angleterre où diverses élites, en rapport souvent avec des problèmes relevant du domaine privé (comment évaluer tel ou tel risque...), s'intéressent très tôt au développement de principes de comptage, d'évaluation qui sont à la base de la statistique moderne.



République. En Prusse, une nouvelle structure statistique, la première vraiment moderne<sup>13</sup>, voit le jour en 1810, après un essai peu fructueux en 1805. Elle sera un des piliers d'une réforme que l'on veut radicale de l'administration du pays<sup>14</sup>. En Angleterre, un bureau de statistique est institué à l'intérieur du Board of Trade en 1832 alors que le General Register Office est créé en 1837. On pourrait multiplier les exemples, parler de la Russie et de la mise sur pied en 1810 d'une division statistique au sein du nouveau ministère de la police, de l'Autriche où en 1819 est établi un office statistique en relation avec le Conseil d'État, du Danemark et de la Norvège où dès 1797 est créé un Office de renseignements en charge des recensements, des Pays-Bas où en 1826 est mis en place un bureau statistique à l'intérieur du ministère des Affaires internes, de la Belgique où l'un des premiers actes du gouvernement provisoire peu après l'indépendance en 1830 est d'instituer un bureau statistique général et peut-être surtout de la Suède où très tôt, en 1756, est créée une commission statistique permanente. L'entrée dans l'ère des chiffres, c'est aussi l'entrée dans l'ère des bureaux de chiffres.

Ce qu'il importe surtout de mentionner, c'est que, un peu partout au moment des grandes poussées modernisantes, dans un contexte d'émergence de nouvelles forces sociales et politiques, en liaison avec la douloureuse mise en place de structures démocratiques (ou parfois pour en entraver le développement), se créent de nouvelles *formes* administratives chargées de fournir à un appareil étatique naissant des données statistiques permettant la prise de décision. Que l'office statistique soit conçu, c'est le cas en France par exemple, comme solidaire des réformes jugées nécessaires ou qu'il soit vu, c'est le cas en Russie par exemple, comme un moyen d'éviter certaines réformes ou de les encadrer étroitement, il reste que ces structures statistiques sont maintenant directement confrontées à l'idée de *publicité* (des données) et qu'elles trouvent de plus en plus (c'est évidemment variable selon les pays) en face d'elles un public qui ne manquera d'adresser des demandes, de critiquer les résultats, de procéder à une véritable évaluation de cette nouvelle pratique statistique.

### *La structuration des États modernes et le problème de la coordination des activités statistiques (1830-1900)*

Lorsque se structurent les États modernes, que leurs tâches se complexifient, les ministères, qui se multiplient, en viennent presque spontanément à développer une certaine pratique de type statistique. Évidemment celle-ci concerne les activités propres de chacun des ministères (on pourra parler

13. J. et M. DUPÂQUIER, *op. cit. supra* n. 10, p. 261.

14. Jochen HOOK, « D'Aristote à Adam Smith : quelques étapes de la statistique allemande entre le XVII<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle », in *op. cit. supra* n. 3, t. 1/contributions, p. 477-492.

alors d'une statistique comme sous-produit de l'action ministérielle), mais également les champs qu'il couvre (tout ce qui a trait à l'agriculture<sup>15</sup> relevant par exemple du ministère de l'Agriculture) ou croit devoir couvrir. Aussi, dans son état naturel, un système statistique est-il marqué par la décentralisation ou plus exactement par l'absence de coordination. Au moins jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les cas de véritable coordination ou centralisation sont très rares. Même la France, souvent évoquée comme un exemple de centralisation étatique précoce, fut marquée par « l'éparpillement des responsabilités » statistiques entre le bureau statistique du ministère de l'Intérieur et la Statistique générale de la France (SGF) jusqu'en 1852<sup>16</sup>. En Grande-Bretagne, le premier recensement décennal de la population, celui de 1801, fut même réalisé sans qu'il existe une autorité centrale chargée de contrôler les opérations<sup>17</sup>. Certes, à l'aube de l'ère statistique, des bureaux uniques, comme en France à partir de 1800, ont pu exister. Mais ce qui compte, c'est qu'à partir du moment où les activités étatiques se sont réellement développées, on a assisté à la naissance presque simultanée de services statistiques dans les ministères.

Au fil du temps, des problèmes organisationnels surgissent quant à la collecte et au traitement des données statistiques. La multiplication des ministères, l'accroissement des tâches étatiques résultant des transformations du tissu économique au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'émergence de nouveaux problèmes sociaux ou, plus exactement, la reconnaissance de ceux-ci par les élites conduiront à une prolifération des bureaux statistiques et à d'inévitables chevauchements. Généralement on tentera, la plupart du temps sans succès, de créer des structures de coordination. Au Canada, la structure mise en place en 1847 pour assurer une certaine harmonisation des pratiques statistiques, le Bureau d'enregistrement et des statistiques, ne jouera, semble-t-il, qu'un rôle très mineur sur ce plan. Selon Joseph Charles Taché, « durant un espace de dix-sept années, il paraît que le Bureau n'a tenu que de rares assemblées dont il n'existe pas même de procès-verbal régulier<sup>18</sup> ». Même en Belgique, la Commission

---

15. Mais où cela s'arrête-t-il ? On voit bien en quoi la pratique statistique de chaque ministère conduit inévitablement à des chevauchements.

16. A. DESROSIÈRES, *op. cit. supra* n. 5, p. 185.

17. Reg WARD, Ted DOGGETT, *Keeping Score. The first fifty years of the Central Statistical Office*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1991, p. 8.

18. Joseph Charles TACHÉ, « Mémoire adressé au Bureau d'enregistrement et des statistiques », *Documents de la session* (n. 5), 1866, p. 25. Sur la carrière de J.C. Taché (1820-1894), sur son rôle dans le développement du système statistique canadien et plus généralement d'une bureaucratie fédérale, voir Malcolm Charles URQUHART, « Three builders of Canada's statistical system », *The Canadian Historical Review*, LXVIII, 3, 1987, p. 414-430 et Bruce CURTIS, « The Canada "Blue Books" and the administrative capacity of the Canadian State, 1822-1867 », *The Canadian Historical Review*, LXXIV, 4, 1993. Notons qu'en 1864, Taché fut appelé par le ministre de l'Agriculture, de l'immigration et des statistiques de l'époque, Thomas d'Arcy McGee, à occuper des fonctions de sous-ministre, qu'il fut secrétaire du

centrale de statistique créée en 1841 sous l'impulsion de Quetelet, et qui deviendra un véritable modèle pour la coordination, ne parvint pas toujours à imposer ses méthodes pour la collecte et l'analyse de l'information statistique. Quetelet, d'ailleurs, dressera en 1853 un bilan plutôt sombre du travail statistique en Belgique. Le modèle qu'Édouard Smits et lui-même avaient tenté d'imposer avait été plus ou moins abandonné :

*« It is to be regretted that, since then, it has practically been decided to adhere no longer to this form and to decentralize statistics and to assign its branches to the different Ministries ; it is evident that it is in the interest of the administration and of science to centralize, at least as regards the publications, and to readopt the former methods, if only from the viewpoint of uniformity and economy<sup>19</sup>. »*

Le besoin de coordonner les activités statistiques des ministères est alors tellement généralisé que les congrès internationaux de statistique en viennent à faire des recommandations à ce sujet et à prôner l'adoption d'un modèle inspiré de l'expérience qui semble à ce moment la plus probante, celle de la Belgique.

*« Pour donner de l'unité aux travaux officiels, il faut les ramener à un centre commun ; il faut que les principaux fonctionnaires, chargés de la rédaction des différentes branches de la statistique générale, puissent se voir et se concerter ensemble, qu'ils admettent les mêmes divisions, qu'ils adoptent, après mûr examen, les mêmes termes et les mêmes chiffres pour représenter les mêmes objets, qu'ils ne laissent aucune lacune dans les tableaux généraux, et évitent, d'une autre part les doubles emplois. Le moyen le plus sûr d'arriver à l'unité désirée semble être la création, pour chaque État, d'une commission centrale de statistique, ou d'une institution analogue, formée des représentants des principales administrations publiques [...]»<sup>20</sup>. »*

Des commissions centrales de statistique voient ainsi le jour aux Pays-Bas en 1858, en Prusse en 1860, en Autriche (qui est présentée comme le douzième État à établir une telle commission) et en Russie en 1863, en

---

Bureau d'enregistrement et des statistiques et qu'il est l'auteur d'un mémoire dans lequel il fait une critique très sévère des travaux du Bureau, des recensements canadiens de 1851 et de 1861, de l'état de notre « avoir statistique » et où il propose un « plan général à adopter pour la création de véritables statistiques canadiennes », cf. *Documents de la session (n. 5)*, 1866, p. 28.

19. Cité par Armand JULIN, « The History and development of statistics in Belgium », in *The History of statistics. Their development and progress in many countries*, 1<sup>re</sup> éd. 1918, éd. John KOREN, New York, Burt Franklin, 1970, p. 129.

20. *Compte rendu général des travaux du Congrès international de statistique, dans ses sessions de Bruxelles, Paris, Vienne, Londres et Berlin*, Florence, Imprimerie de G. Barbera, 1886, cité in J. et M. DUPAQUIER, *op. cit. supra* n. 10, p. 304-305.

Roumanie en 1871, en Italie en 1872, en Norvège en 1876, en France en 1886. Aux Pays-Bas, toutefois, cette commission disparaît rapidement et n'est rétablie qu'en 1892.

*Les systèmes statistiques au seuil du xx<sup>e</sup> siècle*

À la fin du xix<sup>e</sup> siècle, la plupart des pays se trouvent dans la situation suivante : le secteur des statistiques vitales, le plus ancien, celui qui concerne les populations dans leurs caractéristiques les plus fondamentales (par exemple, la naissance et le décès), est pris en charge par un bureau comme le General Register Office (GRO) britannique ; un deuxième secteur, celui des statistiques économiques, s'est constitué souvent à partir de structures distinctes comme le Board of Trade britannique (ou les ministères à vocation économique), dans la foulée des transformations liées à la révolution industrielle (une telle structure est créée, par exemple, en 1872 en Autriche) ; un troisième secteur, celui des statistiques sociales et du travail, s'est lui aussi autonomisé et officialisé à travers la création à la fin du xix<sup>e</sup> siècle et au début du xx<sup>e</sup> siècle des bureaux et ministères du travail. La question de la coordination se pose alors avec acuité ; elle prendra souvent la forme d'un débat sur les vertus de la centralisation ou de la décentralisation statistique. Comme le fait remarquer Armand Julin<sup>21</sup>, ce débat n'est plus structuré autour de l'idée de la mise sur pied d'une commission centrale comme ce fut le cas du temps de Quetelet, mais autour de l'idée d'un appareil central et d'une commission consultative (indispensable dans l'optique d'un contrôle du bureau central et d'un lien entre les statisticiens et les ministères et administrations). On notera qu'à quelques années près, la plupart des pays occidentaux, pris dans le même processus de transformation à la fois économique et social, ont connu les mêmes changements politico-administratifs. Ainsi, c'est au tournant du siècle que naissent les bureaux et ministères du travail qui deviendront vite de grands consommateurs de données statistiques. En Grande-Bretagne, un Labour Statistical Bureau est créé en 1886 au sein du ministère du Commerce ; il se transforme en 1893 en un Labour Department indépendant<sup>22</sup>. En France, un Office du travail naît en 1891<sup>23</sup> alors qu'aux États-Unis le Bureau of Labor voit le jour en 1884, qu'au Canada un ministère du Travail est instauré en 1900, qu'en Autriche un Office des statistiques du travail est institué en 1898 et qu'en Belgique une telle structure apparaît en 1894<sup>24</sup>. Toutes ces

21. *Op. cit. supra*, n. 19, p. 163.

22. Voir, à ce sujet, Rodger DAVIDSON, « La formation du Labour Department. Le département du travail et la question ouvrière en Grande-Bretagne de la fin de la période victorienne à la période édouardienne », *Genèses*, 2, 1990, p. 56-82.

23. Voir, à ce sujet, Jean LUCIANI, Robert SALAIS, « Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du travail (1890-1900) », *Genèses*, 2, 1990, p. 83-108.

24. Voir, à ce sujet, Elgin Ralston Lovell GOULD, « European Bureaus of labour statistics », *Yale Review*, II, 1893-1894, p. 386-403. Sur le cas canadien, voir Paul CRAVEN, « *An impartial*

structures se voient confier la tâche d'étudier les problèmes complexes des « relations entre le capital et le travail », selon l'expression de l'époque. On notera également le rôle qu'ont pu jouer les partis libéraux ou les réformateurs « positivistes » dans la mise sur pied de ces mêmes bureaux du travail : c'est le cas en Grande-Bretagne, en France, au Canada. On notera, enfin, combien les exemples étrangers ont souvent été source d'inspiration ici et là. Ainsi, il est clair que le Bureau of Labor américain a servi de modèle pour le fonctionnement de l'Office du travail français.

Le mouvement de réorganisation statistique est aussi à replacer dans le cadre plus général d'un mouvement de réforme administrative<sup>25</sup>. Au Canada, mais l'on peut penser que cela joua ailleurs, au début du xx<sup>e</sup> siècle, se propage l'idée d'une réforme de l'administration publique, pour la rendre plus efficace, pour la soustraire aux effets pernicieux du patronage, du favoritisme. En fait, dès la Confédération, en fait, en 1868-1870, puis en 1880-1881 et en 1891-1892, des commissions royales d'enquête s'étaient penchées sur la question de la bureaucratie fédérale et s'étaient largement inspirées de l'expérience britannique et plus particulièrement des recommandations du rapport Northcote-Trevelyan présenté en Grande-Bretagne en 1853<sup>26</sup>. Elles n'avaient toutefois pas conduit, sauf en 1882 avec l'institution d'un Conseil d'examineurs pour la fonction publique, à des réalisations concrètes. L'idée de réforme administrative revient avec plus de force au début du xx<sup>e</sup> siècle, s'appuyant sur les principes d'efficacité populaires aux États-Unis, et elle alimente même le discours partisan puisque, dès 1907, les conservateurs, dirigés par Robert Laird Borden, en font un des éléments de leur programme politique. En 1908, suivant en cela l'une des recommandations de la Commission royale d'enquête de 1907-1908 sur la fonction publique, les libéraux créent la Commission du service civil. Il faudra toutefois attendre 1918, et le parallèle avec le rythme de la réforme statistique est frappant, pour que soit votée une nouvelle loi de la fonction publique (modifiée d'ailleurs dès 1919) qui « généralisait le principe du recrutement par concours pour la fonction publique et chargeait la Commission du service civil de la responsabilité d'organiser l'ensemble de

---

umpire ». *Industrial relations and the Canadian State 1900-1911*, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

25. De façon plus générale, d'ailleurs, comme le montre Éric BRIAN, in *La Mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au xviii<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albin Michel, 1994, à propos de la France du xviii<sup>e</sup> siècle, on peut faire le lien entre, d'une part, le développement de la mathématique et ce qui deviendra la statistique et, d'autre part, les réformes administratives.

26. Voir, au sujet du rapport Northcote-Trevelyan, plusieurs des textes rassemblés par Gillian SUTHERLAND in *Studies in the growth of nineteenth-century government*, Totowa, NJ, Rowman and Littlefield, 1972, et en part. celui de Jenifer HART, « The genesis of the Northcote-Trevelyan report », p. 63-81.

la fonction publique et d'y effectuer la classification du personnel<sup>27</sup> ». Selon J. E. Hodgetts, et l'explication vaut également pour le cas de la centralisation statistique, plusieurs événements de grande importance et en particulier la Première Guerre mondiale, ont « éclipsé à ses débuts le mouvement en vue d'instituer d'importantes réformes dans la fonction publique fédérale<sup>28</sup> ». Ces événements, cependant, montraient également l'urgence de telles réformes : avec le gouvernement de coalition de 1917 et la fin de la guerre, les conditions redevaient favorables à de grands bouleversements dans l'appareil administratif.

## II. — LE DISCOURS DE LA RÉFORME

Très tôt, les statisticiens ont pris l'habitude de communiquer par-delà les frontières nationales. Les travaux du belge Quetelet, par exemple, ont circulé un peu partout en Occident, jusque dans la lointaine Amérique<sup>29</sup>. L'idée d'une commission centrale de statistique chargée d'harmoniser les politiques des différents ministères à cet égard a d'ailleurs été endossée par les congrès internationaux de statistique et appliquée de façon plus ou moins heureuse par différents pays. L'idée est même tellement répandue durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que, par exemple, l'Autrichien Robert Meyer présente son pays comme étant le *douzième* à adopter les principes de Quetelet. Au tournant du siècle, le débat sur la forme que doit avoir un appareil statistique moderne tourne, on l'a vu, davantage autour de l'idée d'une centralisation des activités qu'autour de celle d'une simple coordination, quoique les principes relatifs à cette dernière ne manquent pas d'être évoqués. Et tout comme au temps de Quetelet, les idées de réforme circulent d'un pays à l'autre. Les mêmes arguments sont repris ici et là, les mêmes exemples sont avancés un peu partout, parfois d'ailleurs pour soutenir des thèses différentes, voire opposées. En bref, si les discussions dans chaque pays sont colorées par les particularités des histoires nationales, elles peuvent aussi être ramenées à une *matrice discursive générale*.

Car les acteurs des histoires qui viennent d'être évoquées entretiennent souvent des liens entre eux, ils se connaissent, ils se lisent, ils se tiennent

27. J. E. HODGETTS *et al.*, *Histoire d'une institution. La commission de la fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'université Laval, 1975, p. 54.

28. *Ibid.*, p. 32.

29. Les fonds Quetelet à l'Académie des sciences de Bruxelles renferment une correspondance avec Lemuel Shattuck, membre d'une commission chargée d'établir le plan d'une étude des conditions sanitaires dans l'État du Massachusetts, et John Pickering de l'American Academy of Arts and Sciences.

au courant de ce qui se passe hors de chez eux. Très tôt en fait, et les travaux sur les congrès mondiaux ou internationaux de statistique ou sur les activités de l'Institut international de statistique le montrent bien, existe une véritable communauté de savants intéressés par les choses chiffrées, une sorte de *collège* plus ou moins visible (les conférences des statisticiens de l'Empire britannique, au cours desquelles d'ailleurs la question de la centralisation des statistiques de l'Empire a été discutée, montrent clairement l'existence d'une telle communauté<sup>30</sup>). Naturellement, les relations se font d'abord et surtout à l'intérieur du même monde culturel : les Américains, Britanniques, Irlandais, Canadiens, Australiens, principalement, correspondent avec régularité.

D'abord parce qu'ils parlent la même langue bien sûr. Mais aussi et surtout parce que des liens politiques et économiques existent entre pays d'une même aire culturelle. Le Canada exprime bien ce principe : ses statisticiens ont d'abord essentiellement été en contact avec ceux de Grande-Bretagne ; dans la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, les liens avec ces derniers se sont distendus alors que ceux établis avec les statisticiens américains sont devenus progressivement très forts. Tout cela bien sûr est à mettre en relation avec les échanges économiques avec ces deux pays. On sait par exemple que jusqu'à la Première Guerre mondiale, le premier partenaire économique du Canada est encore la Grande-Bretagne, mais que, par la suite, les relations avec les États-Unis l'emportent. L'attitude du statisticien du Dominion canadien lors de la conférence de 1920 des statisticiens de l'Empire britannique (Coats adopte à plusieurs reprises des positions très différentes de celles des Britanniques) coïncide d'ailleurs avec le début d'une nouvelle ère dans les relations économiques du Canada. Mais les archives de Coats montrent que ses liens n'ont pas été cantonnés au monde anglo-saxon. Il collecte de façon systématique l'information relative à l'organisation de la statistique dans tous les pays quelque peu importants. Il correspond, par

---

30. La première conférence des statisticiens de l'Empire britannique s'est déroulée à Londres en janvier et février 1920. L'idée d'une conférence portant sur la coordination des pratiques statistiques dans les pays de l'Empire britannique remonte, semble-t-il, à la conférence coloniale de 1907. En 1917, les membres d'une *Dominions Royal Commission*, dont Arthur L. Bowley et George Handley Knibbs, avaient proposé la mise sur pied d'un bureau statistique impérial. On notera que les délégués de la Grande-Bretagne à la conférence de 1920 seront généralement favorables à l'établissement d'un tel bureau qui, il est vrai, aurait coordonné les activités statistiques en suivant les normes de la métropole, alors que quelques délégués de l'extérieur (Coats en particulier), pourtant souvent favorables aux principes de la coordination, voire de la centralisation pour leur propre pays, s'y opposeront. On voit bien combien une question apparemment aussi technique ou théorique que celle de la coordination est aussi une question politique, les positions des différents acteurs ne pouvant être dissociées des objectifs visés par ces derniers et des ressources dont ils bénéficient. Il est clair, par exemple, que les représentants du Canada et de l'Australie avaient bien plus que ceux d'autres pays (qui d'ailleurs étaient souvent des administrateurs britanniques) les moyens de s'opposer aux vues de Londres.

exemple, avec les statisticiens hongrois, avec l'Italien Corrado Gini, avec le monde slave, la correspondance se faisant d'ailleurs souvent en français.

### *Centralisation, décentralisation et coordination*

Il peut sembler étrange d'évoquer les termes de centralisation et de décentralisation, comme nous l'avons fait jusqu'ici, sans préalablement les définir. Mais c'est d'abord parce que les mots eux-mêmes et les définitions qu'il faut en donner ont été l'un des enjeux essentiels des débats sur le sujet. Lorsque Coats, statisticien du Dominion, pose dans les nombreux mémos, rapports et discours écrits entre 1915 et 1919 les plans d'une réorganisation statistique radicale pour le Canada, toutes les expériences étrangères ou presque lui paraissent illustrer un mouvement quasi irrésistible en faveur de la centralisation : « *Statistical centralization is not a counsel of perfection or an impractical ideal. It has been adopted by several countries; in large part, though not with absolute comprehensiveness, by others; and the tendency towards it may be said to be general*<sup>31</sup>. » Même la Grande-Bretagne, souvent présentée comme typique d'une décentralisation marquée, lui semble alors participer de cette même tendance, le système statistique général ayant pour véritable centre le Board of Trade<sup>32</sup>. Certes, on pourra voir dans cette lecture bien particulière que fait Coats un effet de rhétorique : il s'agit pour lui de convaincre, de rassembler autour de son projet le plus d'appuis possible. Mais il y a aussi un effet de perspective : le système statistique canadien dont hérite Coats est marqué au début de la Première Guerre mondiale par l'amateurisme, l'absence de coordination, la qualité douteuse des productions. À l'aune d'un système décrit comme sans leadership, où l'indépendance des bureaux statistiques des ministères est la règle, toutes les grandes expériences statistiques étrangères possèdent inévitablement les vertus de la centralisation.

Mais derrière ce dernier vocable se cachent, pour d'autres (dont le statisticien italien Gini), des expériences si différentes qu'il ne saurait être question de les regrouper dans la même catégorie. Là où Coats ne voit que de la centralisation plus ou moins prononcée, d'autres distinguent nettement de véritables expériences de centralisation, de simples cas de coordination et des pratiques de décentralisation. La centralisation se caractérise alors par l'existence d'un office statistique central doté de très larges pouvoirs, les bureaux de ministères se limitant à la collecte de données reliées directe-

31. Robert Hamilton COATS, « A national system of statistics for Canada », 1916, archives de Statistique Canada, p. 14. Le texte sera publié dans le premier rapport (pour l'année 1918-1919) du statisticien du Dominion.

32. *Ibid.* On notera que pour R. DAVIDSON, in *op. cit. supra* n. 22, p. 58, le Bureau statistique du Board of Trade constituait *de facto*, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le département central de statistique de Grande-Bretagne. À l'opposé, pour R. WARD et T. DOGGETT, in *op. cit. supra* n. 17, p. 4, la Grande-Bretagne est depuis longtemps l'exemple type du système statistique décentralisé.



ment à la pratique administrative. Les directives concernant cette collecte émanent, de plus, de l'office central qui dispose, pour ce faire, de pouvoirs quasi inquisitoriaux. Dans un système décentralisé, on ne connaît ni véritable bureau central (ce dernier existe souvent, mais ses pouvoirs, comme au Canada durant le XIX<sup>e</sup> siècle, sont faibles voire inexistants), ni effort marqué de coordination. Chaque bureau rassemble ses propres données, en fonction généralement de ses propres normes, en utilisant ses réseaux, son personnel. Un système de coordination se situe un peu à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation. Un organe statistique central, qui peut être créé à cette fin ou qui peut n'être que l'un des bureaux déjà existants, se voit doté du pouvoir de coordonner les activités de tous les autres éléments du système statistique. Il ne s'agit pas pour lui de se substituer à ces derniers lors de la collecte et de l'analyse des données, ni même souvent lors de la présentation ou de la publication de celles-ci. Il doit simplement veiller à ce qu'il n'y ait ni duplication coûteuse, ni incompatibilité entre les productions statistiques des différents bureaux. Aussi peut-il imposer à ces derniers un langage commun (par exemple, les mêmes nomenclatures ou les mêmes principes pour leur construction) et des critères de qualité.

Le flou qui subsiste toutefois quant à ce que recouvrent ces expressions, l'écart inévitable entre ce que disent les lois et ce que révèle l'expérience concrète, la connaissance imparfaite, incomplète que les acteurs et observateurs, surtout de l'extérieur, peuvent avoir de cette dernière, les stratégies diverses qui sont les leurs, font en sorte que les mêmes faits sont parfois mobilisés par des tenants de thèses opposées. La Suède apparaîtra ainsi à certains comme un des exemples les plus nets de centralisation statistique et à d'autres, à la même époque, comme marquée surtout par l'idée de coopération<sup>33</sup>. La Grande-Bretagne sera considérée par l'Américain Simon Newton Dexter North (et aussi par Coats) comme un cas presque parfait de coordination, d'homogénéité scientifique :

« [...] but [the statistical work of our government] still lacks, very conspicuously, the coordination, the scientific homogeneity we may call it, so admirably attained in Germany since the establishment of the Imperial Statistical Office in 1872, and in Great Britain, since the control of all official governmental statistics was concentrated in the Board of Trade<sup>34</sup>. »

33. On retrouvera parmi les premiers R. H. Coats et, parmi les autres, le D<sup>r</sup> Edward AROSENIUS, auteur de « The history and organization of Swedish official statistics », in *The History of statistics*, op. cit. supra n. 19, p. 537-569.

34. Simon Newton Dexter NORTH, « Seventy Five Years of progress in statistics. The outlook for the future », in *The History of statistics*, op. cit. supra n. 19, p. 35.

Au même moment, les Britanniques citent d'autres exemples de réelle coordination dont il faudrait s'inspirer pour mettre fin aux duplications, au gaspillage des ressources.

### *La rhétorique réformiste*

De la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le débat sur les avantages et inconvénients de la centralisation occupera un bon nombre de statisticiens d'État occidentaux. Il sera, par exemple, un des thèmes discutés dans les colonnes du *Journal of the American statistical association* pendant plusieurs années. En 1908-1909, le directeur du recensement North y expose la situation américaine qu'il qualifie de presque grotesque : il attribue la confusion qui existe quant à la responsabilité du travail statistique à propos de tel ou tel secteur à « *a gradual but disjointed and haphazard development, which was the natural consequence of the fact that prior to the establishment of the permanent Census Office there existed no general statistical bureau to which the accretions of statistical work could appropriately be attached*<sup>35</sup> ». La mise sur pied quelques années plus tôt d'un Census Office permanent lui semble être alors le moyen de mettre un terme aux duplications, inconsistances et contradictions, ce bureau permanent étant appelé selon lui à devenir une sorte de *general statistical clearing house* pour les services gouvernementaux. La suite de l'histoire allait plutôt lui donner tort. En 1914-1915, Adna F. Weber, statisticien à l'emploi de l'État de New York, revenait à la charge, plaidant de son côté pour une centralisation à l'américaine : « *The conception of a state bureau of statistics differs from the European idea of a central bureau in which is concentrated a large part of the statistical work of the state*<sup>36</sup>. » Julius H. Parmelee, du Bureau of Railway Economics, dans son allocution lors du congrès de décembre 1915 de l'American Statistical Association, voit plutôt les problèmes liés à la profusion de bureaux statistiques aux États-Unis s'estomper<sup>37</sup>, alors que Z. Potter, estimant que la duplication a augmenté durant la guerre, plaide une nouvelle fois pour la mise sur pied d'une véritable *statistical clearing house*<sup>38</sup>. Le débat va d'ailleurs être animé par d'autres organisations que l'ASA, puisque des représentants de l'American Economic Association et de l'American Public Health Association

35. Id., « The outlook for statistical science in the United States », *Journal of the American Statistical Association*, 1908-1909, p. 21.

36. Adna F. WEBER, « Present status of statistical work and how it needs to be developed in the service of the states », *Journal of the American Statistical Association*, 1914-1915, p. 98.

37. Julius H. PARMELEE, « Statistical standardization in Washington », *Journal of the American Statistical Association*, 1916-1917, p. 201.

38. Z. POTTER, « The Central Bureau of Planning and Statistics », *Journal of the American Statistical Association*, 1918-1919, p. 284.

adoptent en 1917, avec ceux de l'American Statistical Association, une résolution portant sur la nécessaire coordination du travail statistique<sup>39</sup>. Allyn Abbott Young, dans son discours présidentiel devant les membres de l'ASA, appelle lui aussi de ses vœux une réorganisation statistique<sup>40</sup>. Il importe selon lui que la formulation et l'administration des politiques nationales puissent s'appuyer sur une connaissance *panoramique* que seule la statistique peut fournir.

Cette idée d'une statistique autorisant un point de vue à la fois plus juste et plus sage est alors fort répandue dans les milieux gouvernementaux, paragouvernementaux et savants. À la même époque, ou sensiblement, un discours comparable est tenu par Coats, et par d'autres statisticiens de par le monde. Il imprègne d'ailleurs l'ensemble ou presque des textes rassemblés par Koren en 1918, mais écrits entre 1914 et 1917. Le plaidoyer à la fois le plus concis et le plus incisif en faveur d'une restructuration radicale est formulé par le statisticien belge Armand Julin. Tous ou presque tous les arguments développés par tel ou tel auteur, par exemple par Coats quelques années plus tard (le texte de Julin a été terminé le 1<sup>er</sup> mai 1914), se trouvent rassemblés en quelques pages : Julin, en particulier, insiste sur les effets extrêmement positifs d'une centralisation dans le cas de petits pays comme la Belgique. L'idée sera reprise par de très nombreux statisticiens (par exemple, Gini) : le professionnalisme peut difficilement se développer dans les petits offices statistiques de ministères que connaissent inévitablement les petits pays.

Si la question de la réorganisation statistique se pose avec force dans les vingt-cinq premières années du xx<sup>e</sup> siècle, c'est que, certes, la désorganisation est alors un fait évident un peu partout en Occident, qu'elle s'est comme institutionnalisée à travers, on l'a vu, des secteurs, ministères, bureaux, professionnels, territoires, spécialités, connaissances, mais aussi et surtout que l'enthousiasme pour les statistiques est encore très vivant, comme il l'avait été, sous une forme différente, durant le xix<sup>e</sup> siècle. Selon North<sup>41</sup>, il est possible de diviser l'histoire de l'humanité en deux périodes : la période non statistique qui correspondrait à l'ère de la superstition, et la période statistique qui correspondrait à l'ère des faits sûrs exprimés sous forme numérique. Une telle conception scientifique, positiviste conduit d'ailleurs plusieurs de ces savants à voir la statistique comme un moyen à la fois d'éviter la répétition des conflits (puisque ceux-ci naissent de l'ignorance, de la méconnaissance, de la pauvreté) et de permettre le développement économique.

---

39. « Reviews and notes », *Journal of the American Statistical Association*, 1918-1919, p. 162.

40. Allyn Abbott YOUNG, « National statistics in war and peace », *Journal of the American Statistical Association*, 1918-1919, p. 884-885.

41. Voir *art. cit. supra* n. 34, p. 15.

*« Some of us have faith to believe that the day of universal justice is coming to the world, that it draws yearly nearer, and that in the end it will make international wars impossible. We recognize no agency more effective to this end than the statistical method, through which alone we can gain complete knowledge of ourselves and of other peoples, and measure the relative progress of each and of all. Thus the science of Statistics in the large sense is the greatest of all the sciences ; for beyond all others it becomes the international bond of union<sup>42</sup>. »*

Le Belge Julin, à qui l'on demandait comment il entrevoyait l'avenir de la statistique et en particulier le système statistique du futur, décrit, jusque dans sa forme physique, architecturale, un appareil à la fois hautement centralisé et couvrant l'ensemble des domaines :

*« We would like to see the Statistical Central Service housed in a large building away from the beaten track in attractive surroundings, on simple and harmonious lines. We have in mind a building with a central front part set off by a few steps leading to an entrance hall, the directors' office and waiting room on either hand. In the background there would be a spacious semi-circular library with galleries ; from this semi-circle five or six spacious wings should radiate on a fanlike plan. Each of these wings would be occupied by a special branch of statistics, such as demography, social and economic statistics, etc. At the ends nearest the semi-circle, containing the library, are the offices of the chiefs of the respective branches. From these offices the wings increase in width towards their farther end, dovetail fashion, and should all be connected by a glazed corridor affording easy communication. The side walls should contain no windows but be left free for papers and books. The lightning should come from above. Instead of a second floor there would be a large basement court surrounded by petty offices and approached by ramps. In this basement there would be iron shelves for statistical material, the archives and book storage. Here also would be the sanitary arrangements, a sterilization room for documents, vacuum cleaning and central heating systems, and electric elevators to carry bulletins about the work rooms<sup>43</sup>. »*

42. *Ibid.*, p. 48-49.

43. A. JULIN, *op. cit. supra* n. 19, p. 165. Dans le texte de présentation de 1952, in Dominion Bureau of Statistics, *History, function, organization*, Ottawa, Dominion Bureau of Statistics, 1952, append. E : « The New Dominion Bureau of Statistics Building », du nouvel édifice du Bureau fédéral (canadien) de la statistique (baptisé alors par certains « *the statistical palace* »), on trouve un écho de ce rêve : « *The new Bureau of Statistics is a functional building specially designed for statistical work. Though of attractive modern appearance both inside and out, the emphasis in its construction has been on utility, and it is, in effect, a statistics factory. A three-storey building, except in the centre part where it is five floors high, it has four pairs of wings. [...] The main entrances are between the second and third wings in the middle of the building. These are spacious, and dignity and beauty are added by marble appointments.* »

En Angleterre, le débat sur la centralisation a également été très vif. On trouvera dans les colonnes du *Journal of the Royal Statistical Society* de nombreux passages portant sur le thème. En septembre 1908, Arthur L. Bowley, dans un texte intitulé *The Improvement of official statistics*, fournit une des premières versions de l'argumentaire favorable à une réorganisation statistique. Les arguments mis en avant seront repris par plusieurs réformateurs britanniques et étrangers, même s'il est vrai que Bowley plaide pour une coordination plutôt que pour une centralisation statistique. Coats, dans sa croisade pour une transformation radicale des pratiques statistiques canadiennes, empruntera à Bowley une expression forte et qui deviendra vite populaire, celle d'un *central thinking office*<sup>44</sup>.

*Science, politique, administration : la jonction des espaces cognitifs*

Le groupe qui prend part au débat du tournant du siècle sur l'organisation de la statistique diffère de celui qui a animé le débat sur la coordination quelques décennies plus tôt. Il est composé en grande partie de statisticiens d'État impliqués dans la gestion de bureaux statistiques déjà complexes, et soumis, par conséquent, à des contraintes d'ordre administratif. Mais il occupe aussi souvent des positions qui le rattachent au monde politique, et de par sa formation, ses ambitions ou ses relations, il participe enfin au monde de la science. Et bien des désaccords, des incompréhensions entre statisticiens d'État (au sujet de la centralisation mais aussi sur d'autres questions) s'éclairent quand on y voit la référence à des espaces cognitifs différents. Ainsi lorsque Coats, représentant le Canada lors de la conférence de 1920 des statisticiens de l'Empire britannique, se heurte à l'opposition ferme des Britanniques pour ce qui est de la façon de classer les occupations, ce sont clairement deux principes qui s'opposent<sup>45</sup>. Pour le statisticien canadien, il en est de la classification des choses humaines comme de la classification des animaux et des végétaux. Les principes de classement que la science a dégagés, en l'occurrence ceux de John Stuart Mill, de William Stanley Jevons et de John Venn, s'appliquent à tous les ordres, donc à ceux relatifs aux hommes. Le modèle qu'il construit, et qui intègre classement des produits, classement des industries et classement des occupations, est non seulement adapté à la situation canadienne, mais aussi et surtout méthodologiquement et scientifiquement correct. Les Britanniques, de leur côté, objecteront que « le travail des constructeurs d'une

44. Une autre expression, presque aussi forte, circule également : celle du « *scientific laboratory* ». On la retrouve, par ex., sous la plume de R. H. COATS et sous celle d'A. JULIN, *op. cit. supra* n. 19, p. 162.

45. Voir à ce sujet J.-P. BEAUD, J.-G. PRÉVOST, « La classification canadienne des occupations pendant l'entre-deux-guerres. Réflexion sur un cas d'indépendance statistique », *Revue canadienne de science politique*, XXV, 3, sept. 1992, p. 489-512.

classification n'est pas de viser la symétrie logique, [...] mais de reconnaître les faits de l'organisation occupationnelle tels qu'ils existent et d'ajuster leur classification de façon à en rendre compte<sup>46</sup> ». Clairement, les exigences du travail administratif l'emportent alors sur des considérations plus proprement scientifiques (quoique l'on puisse aussi y lire l'opposition entre deux conceptions de la science, l'une plus empirique, l'autre plus abstraite, plus théorique), voire esthétiques.

Le projet architectural de Julin, le modèle intégré de Coats, la foi de North en une statistique gage de paix, mais aussi les penchants eugénistes de bon nombre de statisticiens d'État participent en fait du même élan scientifique, positiviste. Quand Coats voit la statistique comme l'arithmétique du bien-être social, comme la grammaire de toutes les sciences ou quand il en fait l'oracle des temps modernes<sup>47</sup>, quand il voit en elle l'outil permettant la synthèse du champ complet de la connaissance<sup>48</sup>, il ne faut pas considérer qu'il s'agit là d'un enthousiasme ambitieux qui lui serait propre. Les archives montrent à l'envi que ces idées circulent abondamment, que Coats lui-même les expose dès ses premières armes, au moment où débute la guerre de 1914, et qu'il n'en est pas toujours le géniteur. La Première Guerre mondiale, donc, n'entamera pas vraiment cet enthousiasme (au contraire même, puisque, dans l'esprit des « années folles », on verra l'après-guerre comme le début d'une toute nouvelle période de l'histoire de l'humanité habitée par un nouvel esprit). Cet enthousiasme sera cependant à la fois exacerbé et déçu par les crises des années trente, la montée des totalitarismes et le deuxième conflit mondial. On verra ainsi un Gini, statisticien éminent, esprit cultivé, encyclopédique, écrire en 1927 « The scientific basis of fascism » et fournir au régime mussolinien une théorie « néo-organiciste » qu'il cherchera à fonder statistiquement<sup>49</sup>.

À lire Gini et les divers acteurs du monde de la statistique des premières décennies du xx<sup>e</sup> siècle, on constate qu'au-delà des choix politiques qui peuvent être différents, au-delà des thèses relatives à l'organisation des systèmes statistiques nationaux qui peuvent être divergentes, existe un véritable fonds commun constitué d'idées (reconnaissance du caractère central et indispensable du savoir statistique), d'informations sur les expériences nationales, d'évaluations (tel pays connaît une centralisation marquée,

46. United Kingdom, General Registry Office, *Census of England and Wales 1921 : General report with appendices*, s.l.n.d., p. 87.

47. R. H. COATS, « Dalhousie and progress », *The Dalhousie review*, 17, 1937, p. 155-162.

48. Id., « Statistics comes of age », *The Canadian Journal of economics and political science*, vol. II, 3, aug. 1936, p. 283 : « Here the claim of statistics is that by its reductions of social phenomena to a common denominator it creates a relativity and synthesis over the whole field of knowledge without which the largest problems cannot be brought into the orbit even of investigation let alone solution. »

49. Corrado GINI, « The scientific basis of fascism », *Political Science quarterly*, 42, 1927, p. 99-115.

etc.), de termes (réorganisation, restructuration, centralisation, consolidation...), dans lequel on puise à des fins essentiellement stratégiques. Ainsi William S. Rossiter, dans son plaidoyer pour une réforme radicale du système statistique américain, invoque l'exemple des nations étrangères les plus importantes qui, selon lui, ont opté pour une centralisation des activités économiques, le Canada et l'Autriche étant nommément cités<sup>50</sup>. Ce corpus est d'ailleurs suffisamment vaste et vague pour servir des objectifs différents, voire opposés. Les termes utilisés y contribuent puisqu'ils indiquent pour la plupart à la fois un état et un processus. Le terme même de centralisation en est un bel exemple : toute réorganisation, si minime soit-elle, pourra être vue comme un exemple de centralisation, c'est-à-dire comme un renforcement du pouvoir du centre. Mais le terme pourra aussi indiquer un état certes provisoire où le centre possède de très forts pouvoirs sur le plan de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données statistiques. Les acteurs des histoires qui viennent d'être évoquées étant situés en des points différents, leur vision et leur évaluation des diverses expériences nationales vont varier. Gini, par exemple, pourra un jour voir le salut dans la coordination et, quelques années plus tard, dans une véritable centralisation. Sans postuler une quelconque malice chez Coats, on peut penser que ce dernier lit de façon plutôt intéressée les informations qu'il reçoit relatives aux cas étrangers, retenant surtout (les archives sur ce plan sont éloquentes) ce qui va dans le sens de la thèse qu'il défend.

Mais les idéaux réformistes sont presque nécessairement déçus un jour ou l'autre. En effet, le travail de réorganisation de la collecte et de l'analyse des données statistiques est régulièrement à refaire. Pendant la guerre, par exemple, de nouveaux besoins apparaissent, qui sont pris en charge par des ministères et qui génèrent des demandes d'informations statistiques et donc souvent la création de nouveaux services. Après 1945, le problème dans plusieurs pays se pose donc de nouveau, quoique en des termes différents, l'arrivée des techniques de sondage modifiant quelque peu les données du problème. Ainsi, un des successeurs de Coats à la direction du Bureau fédéral (canadien) de la statistique, Herbert Marshall, constatant que, pendant la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à l'émergence de sections statistiques dans divers ministères (en particulier ceux reliés à l'effort de guerre), jugera bon de réaffirmer le principe de centralisation statistique<sup>51</sup>.

50. William S. ROSSITER, « Statistics in the service of the government », *Journal of the American Statistical Association*, 1914-1915, p. 91-96. W. S. Rossiter fut *chief clerk* et *acting director* du Bureau of the Census au cours de la première décennie du siècle.

51. « *The principle of statistical centralization needs to be reaffirmed. This principle should be acted on as soon as possible [...]* », cf. *A national system of statistics for Canada* (texte dans lequel, et le titre l'indique bien, Herbert MARSHALL fait un parallèle entre la situation décrite par Coats à la fin de la Première Guerre mondiale et celle qui prévaut à la fin de la Seconde Guerre mondiale), p. 2, Archives nationales du Canada, RG 31, vol. 1435, dossier « Post-War organization ».

De même, au début des années soixante, les membres de la Commission Glassco constateront que « la centralisation et la coordination prévues par le législateur [dans la *loi sur la Statistique* de 1918] n'ont pas été pleinement réalisées<sup>52</sup> » et proposeront, de ce fait, que soit réactivé au Canada le principe de centralisation.

Ce fonds commun qu'alimentent essentiellement mais pas totalement les discours réformistes autorise un jeu sur les mots et sur les réalités qu'ils servent à désigner : on trouvera ainsi une série de termes faisant référence au problème de l'organisation du travail statistique ; tantôt le même mot, centralisation par exemple, désignera des réalités différentes, tantôt des mots différents signifieront sensiblement la même chose. Mieux, on assiste durant les vingt premières années de ce siècle à une sorte de création effrénée d'expressions servant à désigner un processus à venir ou qui se déroule et qui touche à la forme de l'appareil statistique : on verra ainsi la « standardisation » (Parmelee) comme substitut possible à une centralisation jugée coûteuse et même inutile, on parlera de réorganisation, de restructuration, de consolidation, de coordination, de coopération...

Dans ce débat, ce sont les centralisateurs qui sont les plus actifs quant au discours, leur leitmotiv étant d'une grande simplicité : le progrès dans le travail statistique est — plus ou moins, certes — le résultat d'une centralisation. On peut d'ailleurs opposer un peu grossièrement le discours des réformateurs, des centralisateurs, des « coordonnateurs » à celui des sceptiques, critiques face aux réformes, des défenseurs du *statu quo* ou de la décentralisation (ce n'est pas tout à fait la même chose). Le premier est généralement de type rationaliste. Coats, North, par exemple, développent des argumentaires où science, logique, progrès et raison se conjuguent. Dans leurs moments d'exaltation, ces statisticiens armés d'une foi presque inébranlable en la statistique verront cette dernière comme la science ultime. D'une certaine façon, leur ambition est encore celle des Lumières. Science panoramique, encyclopédique, la statistique est le meilleur guide pour l'action et ses potentialités sont infinies. On peut dans ces conditions, d'une part entrevoir la fin des guerres internationales à la manière d'un North, ou une science sociale globale à la façon d'un Coats (dont le *motto* « Back to Quetelet » est plein d'enseignements<sup>53</sup>). Il est d'ailleurs significatif que North débute son texte, dans *The History of statistics*, édité par John Koren, par un rappel des grandes théories de l'histoire, dont celle de Comte. Ces hommes expriment un enthousiasme pour la science des

52. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*. T. 3 : *Les services auxiliaires du gouvernement (suite). Les services destinés au public*, Ottawa, Imprimeur de La Reine, déc. 1962, p. 43.

53. Lettre de R. H. Coats à C. Gini, 23 déc. 1924, archives de Statistique Canada : « "Back to Quetelet" is my personal creed. »



sciences que serait la statistique. Le discours qu'ils combattent s'appuie davantage sur une argumentation en termes de commodité, de naturalité, de proximité, de facilité. Naturellement, dans le cours de leur travail, les ministères en viennent à produire des données statistiques. Il est donc aussi naturel qu'ils en contrôlent la diffusion et que la forme de celles-ci leur convienne. C'est dans l'ordre des choses, c'est infiniment plus pratique et surtout cela rend compte d'une manière plus adéquate des aspérités du réel. La décentralisation conduit ainsi à la constitution de séries statistiques adaptées aux besoins de chacun des organes du gouvernement.

Ce qui distingue en fait les projets des réformateurs du premier quart du xx<sup>e</sup> siècle (Coats, North, Julin, Gini ou même Bowley) de ceux des précurseurs qu'étaient Quetelet, les participants aux congrès internationaux de statistique ou le canadien George Johnson (en qui Coats a vu quasiment un visionnaire<sup>54</sup>), c'est que les premiers disposent certes d'une conjoncture plus favorable (développement des idées de réforme administrative, situation objectivement problématique du point de vue de l'organisation du travail statistique, formidable développement de la demande d'informations statistiques, etc.), mais aussi d'une théorie ou, mieux, d'une vision de l'État qui va servir d'ancrage à leurs projets de réforme. Pour eux, comme se plaisait à le répéter Coats :

*« The Government is more than a congeries of departments ; it is a single agency having as a paramount duty the guiding of economic policy. To fulfill that duty it must have a broad and analytical purview of the current economic trend. This it can not have if its statistics are produced by diverse methods in a series of "watertight compartments" »<sup>55</sup>.* »

Autrement dit, la rationalité statistique est comme subsumée par la rationalité étatique. Pour Fernand Faure : *« To the old formula by which the uncompromising individualists summed up the attributes of public authority : « The state, soldier, judge and policeman », we must add a fourth epithet, statistician »<sup>56</sup>.* »

54. Voir à ce sujet J.-P. BEAUD, J.-G. PRÉVOST, « La structuration de l'appareil statistique canadien, 1912-1921 », *The Canadian Historical Review*, vol. LXXIV, 3, sept. 1993, p. 395-413. George Johnson est nommé statisticien en chef du Canada en 1887. Pendant une bonne partie de son mandat, il se plaindra de l'absence de coordination entre les ministères en matière de statistiques et prônera la mise sur pied d'un véritable bureau chargé de la consolidation des statistiques générales du Canada. Mais celle-ci restera largement à l'état d'ébauche. Seul le *Statistical Abstract and record of Canada*, qui deviendra plus tard le *Statistical Year Book of Canada*, témoigne alors de cet esprit de synthèse qui, selon R.H. Coats, aurait dû gouverner l'ensemble du travail statistique.

55. R.H. COATS, *art. cit. supra* n. 31, p. 6.

56. Fernand FAURE, « The development and progress of statistics in France », in *The History of statistics*, *op. cit. supra* n. 19, p. 219.

## III. — LE JEU DES FACTEURS EXOGÈNES

Tentant d'expliquer pourquoi certains pays ont opté pour la centralisation et d'autres non, Gini avance quelques hypothèses qui vont servir de guide pour l'élaboration d'un modèle explicatif. Les avantages de la centralisation seraient ainsi mieux appréciés dans les États nouvellement formés que dans les plus anciens ; les inconvénients, en revanche, seraient ressentis avec plus d'acuité dans les grands pays que dans les petits. Cela expliquerait pourquoi avant la guerre de 1914-1918 la décentralisation était la règle dans les pays au-delà d'une certaine taille et pourquoi quelques petits pays (Norvège, Danemark, par exemple) s'étaient dotés d'un appareil centralisé. On comprendrait enfin qu'après cette guerre les nouveaux États comme la Pologne, la Tchécoslovaquie et les Pays baltes se fussent rangés du côté de la centralisation. Deux variables, donc, rendraient compte de l'expérience de beaucoup de systèmes statistiques. Plus nuancé que son homologue canadien Coats (lequel, engagé dans une entreprise de centralisation assez radicale, voit cette dernière comme la norme de son temps et comme le modèle de l'avenir), Gini propose une explication de nature sociologique croisant la *taille* du pays avec son *ancienneté*<sup>57</sup>. Évoquant les activités de Gini à la tête du système statistique italien, Carl Ipsen établit, de son côté, un lien entre la nature du régime politique et la demande d'informations statistiques : « [...] *it can be argued [...] that a controlled economy requires more statistical information than a relatively free economy*<sup>58</sup>. » On peut penser, plus généralement, qu'une conception dirigiste de l'économie se traduira aussi par une plus forte propension à la centralisation ou, du moins, à une coordination serrée, ce que d'ailleurs le cas italien vient confirmer. Il faudrait donc tenir compte également de la nature du régime politique, de la conception plutôt libérale ou plutôt dirigiste (voire totalitaire) qui prévaut et, partant, du rôle attribué aux organes gouvernementaux centraux dans l'orientation de la conduite des individus, groupes et institutions. Si, durant les années trente, les poussées centralisatrices ont été nettes et si les guerres elles-mêmes ont été des conjonctures propices à la coordination, au renforcement du pouvoir du centre statistique, c'est bien

57. C. GINI, « Inauguration of the Central Bureau of Statistics of the Kingdom of Italy », Archives nationales du Canada, RG 31, vol. 1417, dossier « Statistical organization in various countries », p. 8.

58. Carl IPSEN, « The organization of demographic totalitarianism. Early population policy in fascist Italy », *Social Science History*, vol. 17, 1, spring 1993, p. 92.

parce que pendant ces périodes une certaine dose de dirigisme a été instillée ici et là. Notons toutefois deux choses. D'abord que les conflits armés ont aussi favorisé « l'éparpillement statistique », les ministères engagés dans l'effort de guerre ayant eu tendance alors à développer leur propre réseau de collecte et d'analyse. Ensuite que si l'interventionnisme étatique est une condition presque suffisante pour qu'un mouvement de coordination ou de centralisation statistique s'instaure, il n'en est pas une condition nécessaire. La centralisation canadienne s'inscrit plutôt dans un contexte de libéralisme économique, d'ouverture des marchés.

L'étude du cas canadien montre d'ailleurs l'importance de quelques autres facteurs<sup>59</sup>. L'arrangement constitutionnel qui traduit un rapport de forces, qui le solidifie, peut favoriser, entraver, parfois interdire la centralisation statistique. Et lorsque, comme dans le cas canadien, cet arrangement traduit un consensus encore fragile, la mise sur pied d'un bureau statistique central puissant peut apparaître comme un moyen de le renforcer. Il faudra toutefois, dans ce cas plus encore que dans d'autres, que la conjoncture soit favorable à une réorganisation radicale du système statistique. Les crises, parce qu'elles conduisent à un réaligement des forces politiques, économiques et sociales, fournissent généralement un terrain propice au développement des idées centralisatrices. Encore faut-il, pour qu'elles se concrétisent, qu'il y ait un assez grand synchronisme entre les différents facteurs favorables à l'établissement d'un système centralisé.

### *Les facteurs*

Une réorganisation du système statistique n'est pas une opération qui touche simplement les bureaux, services, offices explicitement chargés de tâches statistiques. Ce sont, d'une certaine façon, les activités de tous les services gouvernementaux qui sont affectées par la réforme. Les pouvoirs de tous sont ainsi modifiés, altérés dans la plupart des cas, parfois modérément, parfois substantiellement. Parfois même, parce que les bouleversements sont extrêmes, on se trouve dans une situation où l'on peut faire *table rase* du passé. Dans de telles conditions, les concessions statistiques sont souvent celles qu'on accepte avec le moins de réticences.

#### *a) La naissance ou la renaissance d'un État*

C'est précisément le cas lorsqu'un pays naît ou renaît. La réorganisation qui accompagne le processus d'*enfantement* a presque naturellement une dimension statistique. Une nouvelle structure étatique se mettant en place, les forces d'inertie qui ailleurs freinent toute réforme statistique sont alors comme désamorçées. C'est ainsi que l'on peut comprendre, par exemple, la

---

59. Voir à ce sujet J.-P. BEAUD, J.-G. PRÉVOST, *op. cit. supra* n. 54.

création du Bureau statistique central d'Estonie en 1921, soit un an après la reconnaissance de l'indépendance du pays par l'URSS (et il semble que ce soit également le cas pour les autres pays baltes); le bureau estonien fut chargé, durant la période d'indépendance, du fonctionnement général du système statistique, des opérations de recensement et de l'harmonisation des données produites par *toutes* les institutions gouvernementales et municipales. Peu de temps après la création de la Tchécoslovaquie, en 1919, un Bureau des statistiques gouvernementales est mis en place avec d'importants pouvoirs. En Irlande, dans les années qui ont suivi l'établissement de l'État libre, est institué un bureau central fort qui se distingue nettement des structures statistiques que connaît à la même époque la Grande-Bretagne. À part le secteur des statistiques vitales qui est sous la responsabilité du Department of Local Government and Public Health, tous les domaines tombent sous la juridiction de la Statistics Branch of the Department of Industry and Commerce. Comme le mentionne Stanley Lyon, directeur de ce bureau de statistique : « *Official statistics are almost completely centralised in the Irish Free State*<sup>60</sup>. » En Australie, juste après la mise sur pied du Commonwealth, est élaborée une politique de coopération, de coordination qui s'orientera peu à peu vers une véritable politique de centralisation des activités statistiques (il faudra toutefois attendre 1958 pour que soit complété ce processus). Ce dernier exemple tend d'ailleurs à montrer que lorsque la naissance se fait *en douceur* sans altérer définitivement l'état antérieur, les réformes statistiques se font également en douceur et progressivement.

#### *b) Le changement de régime*

La crise peut prendre également la forme d'un changement radical d'un système politique existant déjà en direction du totalitarisme, de l'autoritarisme ou, tout au moins, du dirigisme. S'expliquent ainsi plusieurs cas et d'abord celui de l'Allemagne nazie où les responsabilités statistiques furent transférées des *Länder* au Reich dès 1934, soit un an après la prise de pouvoir par Hitler; puis celui de l'Italie fasciste, où un système coordonné fut introduit en 1926, pour être remplacé par un système centralisé dépendant directement de Mussolini trois ans plus tard. Mais on peut également mentionner les cas de la Turquie, où la mise sur pied d'un appareil centralisé a suivi de très près l'accession au pouvoir de Mustapha Kemal Atatürk, du Mexique où la centralisation survint en 1923, durant l'une des phases les plus radicales du régime (le département des statistiques nationales du Mexique résulte de la fusion de l'ancien bureau statistique général

---

60. Stanley LYON, « Statistics in the Irish Free State », *Revue internationale des sciences administratives*, 2, 1936, p. 3.

du ministère de l'Agriculture et des branches statistiques de plusieurs autres ministères); le cas du Brésil, où une certaine coordination s'opéra sous Getulio Vargas, et même celui de la France, où l'impulsion décisive se produisit en 1941, sous Vichy, lorsque fut créé un très grand Service national de statistique, ancêtre de l'Institut national de la statistique et des études économiques; sans compter, mais il est vrai qu'il s'agit d'un tout petit pays, le Paraguay où, dès la prise de pouvoir par des militaires, après la guerre du Chaco de 1932-1935, est établi un appareil totalement centralisé. De façon générale, d'ailleurs, on constate que, dans les pays d'Amérique latine, on assiste à une certaine centralisation (qui est d'ailleurs à la mesure des réalisations, variables, de ces régimes) lors des expériences autoritaires, généralement militaires : c'est le cas, par exemple, de la Bolivie.

### c) *La guerre*

Les périodes de guerre, parce qu'elles conduisent souvent à une réorganisation en profondeur de l'appareil étatique, sont propices aux réformes statistiques. D'une part, le besoin d'information statistique se fait plus pressant, d'autre part, les défauts d'un système mal coordonné se trouvent amplifiés. D'où, durant le conflit ou plus probablement au lendemain de celui-ci, l'apparition de très fortes pressions visant une réforme statistique. C'est dans ce contexte que s'opère la centralisation presque exemplaire que connaît le système statistique canadien. La création du Bureau fédéral de la statistique en 1918 s'inscrit, en effet, dans le cadre de la Première Guerre mondiale et de ses prolongements politiques et économiques. S'explique aussi de cette manière, mais une guerre mondiale plus tard, le cas britannique, puisque ce n'est qu'en 1941 qu'est créée une structure de coordination, le Central Statistical Office. Il aura fallu dans ce dernier cas plus d'un siècle de débats, une situation de guerre, la mise sur pied d'un gouvernement de coalition, l'intervention directe d'un Premier ministre, Winston Churchill, pour que soient quelque peu entamés les fiefs statistiques, constitués parfois depuis fort longtemps, des ministères britanniques. En décembre 1939, peu après la déclaration de guerre, est créé, au sein du War Cabinet Office, un Central Economic Intelligence Service (CEIS) appelé à fournir des informations d'ordre économique et d'ordre statistique à des comités ministériels s'occupant de politique économique. Harry Campion, de l'université de Manchester, prend en charge la section statistique du CEIS. Entre-temps, Churchill, devenu *First Lord of the Admiralty* dans le gouvernement Chamberlain, demande au professeur Frederick A. Lindemann de former une section statistique au sein de son ministère. Cette section est transférée au cabinet du Premier ministre lorsqu'en mai 1940 Churchill prend la tête d'un gouvernement de coalition. La Prime Minister's Statistical Section, qui a surtout pour tâche de présenter au Premier

ministre les statistiques relatives à l'effort de guerre, suscite diverses controverses, plusieurs ministères contestant les méthodes utilisées par ce bureau et les analyses auxquelles il se livre. Le 8 novembre, Churchill adresse une note au secrétaire du cabinet de guerre, dans laquelle il fait état de sa volonté de mettre un terme à la confusion en matière statistique :

*« Many of the executive Departments naturally have set up and developed their own statistical branches, but there appears to be a separate statistical branch attached to the Ministerial Committee on Production [le CEIS], and naturally the Ministry of Supply's statistical branch covers a very wide field. I have my own statistical branch under Professor Lindemann. It is essential to consolidate and make sure that agreed figures only are used. The utmost confusion is caused when people argue on different statistical data. I wish all statistics to be concentrated in my own branch as Prime Minister and Minister of Defence, from which alone the final authoritative statistics will issue. The various Departmental statistical branches will, of course, continue as at present, but agreement must be reached between them and the Central Statistical Office<sup>61</sup>. »*

C'est finalement le 27 janvier 1941 qu'est créé le Central Statistical Office (CSO). Son mandat consiste essentiellement à rassembler les statistiques des différents ministères et à veiller à ce qu'elles soient élaborées à partir des mêmes principes et qu'elles forment ainsi un tout cohérent et fiable couvrant l'ensemble des activités reliées à l'effort de guerre. Il prendra en fait le relais du CEIS, jouant en quelque sorte un rôle de tampon entre le bureau statistique du Premier ministre et les ministères. Campion sera nommé à la tête du CSO. Il y restera jusqu'en 1967 et s'emploiera, d'une part à adapter l'office à une nouvelle conjoncture, celle de l'après-guerre, d'autre part à élargir le champ de ses activités.

Au Canada, les réformateurs d'un système statistique jugé incohérent, inefficace, marqué par l'amateurisme, le gaspillage, les duplications pouvaient s'appuyer sur l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867 qui plaçait le recensement et la statistique sous l'autorité exclusive du parlement du Canada (il semble d'ailleurs que le Canada soit le seul pays du Commonwealth à avoir consacré un article complet de sa constitution au recensement et aux statistiques, alors que les autres l'incluent dans une liste de pouvoirs), et sur la loi de 1868 créant le ministère fédéral de l'Agriculture et qui attribuait à celui-ci la responsabilité du recensement, des statistiques et de l'enregistrement des statistiques. Dès ce moment, donc, les conditions juridiques favorables au développement d'un appareil statistique doublement centralisé (au profit d'un niveau de gouvernement,

---

61. R. WARD, T. DOGGETT, *op. cit. supra* n. 17, p. 29-30.

le fédéral, et d'un ministère de ce même gouvernement, celui de l'agriculture) étaient réunies. Et pourtant, il faudra attendre presque cinquante ans pour que se mette en place un bureau statistique central doté de réels pouvoirs, non pas simplement de coordination mais bien de direction des activités statistiques. Les problèmes engendrés par l'*anarchie* statistique ne parurent pas pendant longtemps de nature à entraver vraiment le développement du pays. Mais lorsque la guerre éclate, le portrait économique du pays s'étant profondément transformé, le monde des affaires, mieux organisé, plus puissant, joint sa voix à celles d'un ministre « fort », George E. Foster, à la tête d'un ministère en expansion, celui du Commerce, et d'un statisticien jeune, brillant, gagné aux idées de réforme administrative qui circulent alors dans les milieux économiques, politiques et intellectuels, Robert Hamilton Coats. La guerre de 1914-1918, qui exige du Dominion canadien un effort particulièrement important, donnera en quelque sorte le coup de pouce qu'il fallait au projet de réorganisation statistique. En 1918 était créé le Bureau fédéral de la statistique qui est peut-être l'exemple le plus remarquable quoique imparfait (Coats se plaindra régulièrement de l'état d'inachèvement de son projet) d'office réellement *central*.

#### d) *Le krach*

La crise, enfin, peut être de nature économique comme le suggère le cas américain. C'est en effet en 1933 que, dans le cadre de la politique d'intervention globale du président Roosevelt, est créé le Central Statistical Board. On constate d'ailleurs combien les périodes de crise, la Première Guerre mondiale et surtout la Grande Dépression, ont eu une influence déterminante sur la morphologie de l'appareil statistique américain. Tout comme en Grande-Bretagne, mais un peu plus tardivement, des voix se sont élevées pour déplorer le manque de coordination entre les divers ministères américains impliqués dans la collecte et le traitement des données. En 1902, le Congrès manifesta même le désir de voir s'opérer une certaine centralisation du système statistique. « *But the efforts quickly ran into snags as other statistical offices objected to losing their independence, and the various technical and political difficulties of consolidation became apparent*<sup>62</sup>. » L'établissement d'un bureau permanent du recensement (1902) fut toutefois considéré comme un pas dans la bonne direction, c'est-à-dire vers une meilleure coordination et une plus grande collaboration entre les bureaux statistiques des ministères. North, qui avait été nommé directeur du Bureau of the Census en 1902, devait déclarer par la suite :

---

62. Margo ANDERSON, *The American Census. A social history*, New Haven, Yale University Press, 1988, p. 120.

« *Until there was a permanent Census office, this coordination and correlation of government statistics was impossible, because there was no bureau of the government whose business it was to bring it about. Curiously enough, it is a reason for the existence of a permanent office which was not even thought of when the bill for its establishment was under consideration in Congress*<sup>63</sup>. »

Mais, comme le rapporte Margo Anderson, le bureau du recensement ne réussit pas à s'imposer comme le bureau statistique central<sup>64</sup>. En 1908 fut formé un Interdepartmental Statistical Committee de dix membres sous la juridiction du Secretary of Commerce and Labor. Une bonne partie des discussions de ce comité porta sur l'opportunité de mettre sur pied un bureau statistique central qui servirait de *clearing house* pour tous les ministères et bureaux du gouvernement fédéral. Selon Parmelee, les choses en restèrent toutefois là<sup>65</sup>. Aussi plusieurs continuèrent-ils à réclamer, entre autres à travers les pages du *Journal of the American Statistical Association*, un véritable bureau central de statistique<sup>66</sup>. Mais ce n'est qu'avec l'entrée en guerre des États-Unis que fut créé un nouveau bureau, le Central Bureau of Planning and Statistics, chargé d'organiser la collecte, le traitement et la diffusion de toutes les informations nécessaires sur l'état du pays, sa population, ses ressources, etc. Cette nouvelle structure semblait avoir tout ce qu'il fallait pour devenir le bureau central que réclamaient plusieurs membres de l'American Statistical Association. Mais dès la fin de la guerre, on abolit cet embryon de bureau central<sup>67</sup>. Il faudra attendre la Grande Dépression des années trente pour que le système statistique américain soit réorganisé, non pas certes dans le sens d'une véritable centralisation, mais, tout comme en Grande-Bretagne, dans le sens d'une coordination. En avril 1931 fut créé le Federal Statistics Board dont le rôle de coordination fut cependant affecté par le caractère non obligatoire de ses recommandations. La politique d'intervention globale qu'instaure le pré-

63. S.N.D. NORTH, *art. cit. supra* n. 35, p. 24.

64. M. ANDERSON, *op. cit. supra* n. 62, p. 120.

65. J.H. PARMELEE, *art. cit. supra* n. 37, p. 201-202.

66. Par ex., A. F. WEBER écrivait in *art. cit. supra* n. 36, p. 14 : « *The most obvious if not the most important need of statistical work in the commonwealth would therefore seem to be a central bureau of statistics and information.* » W.S. ROSSITER écrivait de son côté dans *art. cit. supra* n. 50, p. 93 : « *In short, in Europe and in Canada, progress in the science of statistics appears to be secured by centralization of work, under the most expert direction.* »

67. M. ANDERSON, *op. cit. supra* n. 62, p. 127-128 : « *[But] the war did not last long enough for the Central Bureau to prove its usefulness beyond solving emergency tasks.* » Comme le font remarquer J.W. DUNCAN et W.C. SHELTON, in *Revolution in United States government statistics, 1926-1976*, Washington, US Department of Commerce, 1978, p. 9 : « *The division assumed a coordination and clearing house function, which was well on the way to becoming the first effective coordination of statistics in the Federal government when the war ended. [...] In 1919 the division was abolished and its records were turned over to the Bureau of Efficiency.* »



sident Roosevelt à partir de mars 1933 va toutefois transformer profondément l'organisation de la statistique fédérale américaine, par la création en juillet 1933 du Central Statistical Board. Encore une fois, cette histoire illustre l'importance des crises et le rôle déterminant des autorités politiques suprêmes dans la transformation (généralement vers plus de coordination, à défaut de réelle centralisation) du système de collecte, d'analyse et de diffusion des données statistiques. Il faut toutefois que cet événement dure suffisamment longtemps pour que s'instaurent de nouvelles habitudes de travail et pour que disparaissent les résistances au changement : ce fut le cas de la crise de 1929 mais non de la Première Guerre mondiale. Il faut noter que les activités du CSB furent d'abord limitées à tout ce qui touchait au National Industrial Recovery Act. Mais dès 1934 le mandat de l'organisme fut considérablement élargi, le CSB ayant la tâche de promouvoir « *the improvement, development, and coordination of statistical services*<sup>68</sup> ». Les activités de l'organisme se développèrent en partie du fait de l'effort de guerre. Comme le mentionnent Duncan et Shelton : « *In contrast to World War I, when there were overlapping sets of poor quality data, federal statistics used in World War II were reasonably well organized*<sup>69</sup>. » On peut en attribuer le crédit à la structure de coordination créée au moment de la grande dépression et qui pendant plus d'une dizaine d'années a « bénéficié » d'une conjoncture difficile.

### *La conjonction des facteurs*

L'impact de ces crises sur la réorganisation du système statistique dépend donc de leur durée, mais aussi de la taille de la population du pays et, enfin, de l'ancienneté du système statistique considéré. La Première Guerre mondiale a ainsi affecté beaucoup plus le Canada que les États-Unis (qui ne sont entrés en guerre qu'en 1917). La Grande Dépression qui d'ailleurs fut suivie d'une autre crise, la Seconde Guerre mondiale, eut par contre un impact considérable, compte tenu des fortes résistances à tout ce qui pouvait apparaître comme des mesures interventionnistes, sur l'organisation du système statistique américain parce que ses effets se firent sentir durablement. L'histoire des systèmes statistiques occidentaux montre également que plus un pays a une population importante, plus il faudra de fortes pressions et une conjoncture favorable pour que les réformes statistiques s'imposent. Ainsi, les États-Unis et la Grande-Bretagne, malgré de longues campagnes de la part des réformateurs, n'ont connu une réorganisation, d'ailleurs d'ampleur limitée, que tardivement et dans des conditions dramatiques pour le pays (crise de 1929 et *New Deal* pour les États-Unis,

68. J. W. DUNCAN, W. C. SHELTON, *op. cit. supra* n. 67, p. 148.

69. *Ibid.*, p. 152.

Seconde Guerre mondiale pour la Grande-Bretagne). Comme le reconnaissent d'ailleurs tous les propagandistes de l'idée de centralisation, plusieurs des arguments développés en faveur d'une restructuration radicale ont moins de poids dans le cas des grands pays. S'il semble vrai, ainsi, que dans un pays de petite taille ou de taille moyenne la centralisation puisse conduire à davantage de professionnalisme du fait de la concentration en un même lieu des ressources humaines, techniques, intellectuelles<sup>70</sup>, cela n'est pas nécessairement le cas pour un grand pays où les bureaux de statistique des ministères peuvent être de taille imposante. On ne peut, en fait, écarter l'idée que des arguments rationnels, du type du précédent, aient pu jouer un rôle significatif dans les débats sur la forme des appareils statistiques et qu'ils puissent expliquer tel ou tel choix. Mais il est clair aussi que, dans les cas américain et britannique, les bureaux statistiques des ministères ont déjà une longue histoire lorsque la question de la réorganisation statistique s'impose avec force (au début du xx<sup>e</sup> siècle); ils rassemblent, contrairement à ce qui se passe au Canada, un personnel nombreux, jaloux de son indépendance, de ses prérogatives. Les volontés réformatrices sont à la fois plus vives et plus souvent déçues que dans les autres pays. On peut dire qu'en Angleterre, par exemple, le thème de la réforme statistique est une sorte de lieu commun. La Royal Statistical Society, notamment, a discuté à plusieurs reprises la question de l'amélioration des statistiques officielles au moins depuis 1871. Faisant référence à un rapport du Select Committee of the House of Commons on Publications and Debates Reports, le *Journal of the Royal Statistical Society* indique en 1909 que « *the question of the reduplication of official statistics and of the feasibility of securing greater co-ordination in their publication has frequently arisen in an incidental manner*<sup>71</sup> ».

Toutes choses étant égales par ailleurs, la volonté de réforme statistique sera plus forte, cependant, dans les pays confrontés à un problème d'identité ou d'unité nationale : c'est le cas du Canada, de l'Italie, de la Belgique et de la plupart des pays nouvellement créés, la France révolutionnaire pouvant d'ailleurs être rattachée à ce groupe. Les statistiques y sont toujours vues à la fois comme un outil d'unité nationale à laisser entre les mains d'un pouvoir central, d'autant que le simple décompte de la population est déjà perçu comme un fait important en soi dans ce type de pays (on notera

---

70. Comme le mentionne A. JULIN, *op. cit. supra* n. 19, p. 160, mais l'argument est présent chez Coats et chez Gini, « *the greatest advantage [...] would be that a centralized service would have at its disposal a methodically trained office force familiar with its special needs and workable to its maximum of efficiency. No office in Belgium commands a force large enough to undertake an important task, recurring periodically, such as census* ».

71. *Journal of the Royal Statistical Society*, déc. 1909, p. 731.

la frénésie *comptable* qui sévit au Haut-Canada pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et de façon plus générale dans l'ensemble de l'Amérique du Nord britannique avant et même après la Confédération<sup>72</sup>), et comme un facteur potentiel de troubles, puisqu'elles peuvent faire apparaître les limites des politiques d'unité nationale. Le Canada illustre bien cette tension, les données sur la langue parlée ou sur l'origine ethnique faisant régulièrement l'objet de débats vifs et alimentant les tendances centrifuges. De façon plus générale, on peut se demander, d'ailleurs, si le travail particulièrement remarquable — en termes quantitatifs et qualitatifs — réalisé par l'appareil statistique canadien depuis la Première Guerre mondiale n'est pas à mettre en relation avec le caractère très problématique de l'unité de son territoire, de l'existence d'un véritable espace national. La Belgique se trouve dans une situation comparable : c'est dans ce pays, sous l'influence encore une fois de Quetelet, que pour la première fois au monde, semble-t-il, fut posée une question sur la langue. Formulée de façon ambiguë (« Quelle langue parlez-vous d'habitude ? »), elle suscita, comme celle qu'on lui substitua à compter de 1866, de nombreuses critiques<sup>73</sup>. Le cas italien est également intéressant. Comme le montre S. Patriarca<sup>74</sup>, la construction de l'État-nation dans l'Italie du XIX<sup>e</sup> siècle a été accompagnée par un développement remarquable des statistiques. Celles-ci constituaient en quelque sorte de véritables armes entre les mains des patriotes. Après l'unification de 1861, pendant un certain nombre d'années à tout le moins (jusque vers 1885), l'enthousiasme persista, l'appareil central constituant alors une structure puissante (dans les années 1880, le bureau statistique italien compte près de 200 employés<sup>75</sup>). Par la suite, jusqu'au fascisme, le pouvoir de l'office central déclina. Comme le mentionne Giuseppe Belluzzo, ministre italien de l'Économie nationale, lors de l'inauguration du bureau central italien en 1926 :

*« Statistics in Italy, at one time an object of envy abroad, presented the picture of a noble and leafy tree in whose shadow sprang up a select band of great statisticians. The vicissitudes of politics and government has successively stripped this tree of several branches, so that it is now reduced to a bare trunk*

72. Comme le note E.J. Hobsbawm, pendant longtemps l'importance de la population a été considérée comme un indice particulièrement fiable pour ce qui est de la viabilité d'un pays et pour ce qui est de l'idée même de nationalité. Voir Eric John Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 31 sq.

73. Voir, à ce sujet, H. LARMUSEAU *et al.*, « Quel avenir pour le recensement de la population ? », *Études statistiques*, 77, 1986, p. 3-22.

74. S. PATRIARCA, *op. cit. supra* n. 8.

75. C. IPSEN, *op. cit. supra* n. 58, p. 92.

*of few branches with few leaves producing late fruit of little economic flavour*<sup>76</sup>. »

L'émigration massive que l'on conçoit alors comme une atteinte au caractère italien, à l'identité du pays, conduit le pouvoir fasciste à redonner moyens financiers et humains à un office placé sous la juridiction directe de Mussolini. On constatera que dans les périodes où l'on conçoit l'identité nationale comme problématique, la question de la statistique, de son organisation est posée. Cette question prend d'ailleurs un aspect particulier lorsque l'on a affaire à des États non unitaires (de type fédératif ou de type confédératif), puisque la responsabilité du travail statistique peut être distribuée non seulement selon un axe horizontal, comme dans les autres États, mais aussi selon un axe vertical. La réorganisation statistique peut alors toucher, le cas canadien l'illustre bien, les deux niveaux de gouvernement.

En l'absence de crise majeure, seuls de petits pays réussiront la centralisation statistique : la Norvège, le Danemark<sup>77</sup>, la Finlande, les Pays-Bas sont dans ce cas. Pour ce qui est de ce dernier pays, la centralisation fut effective à compter de 1899. L'histoire montre toutefois que, même dans le cas des petits pays, le mouvement de centralisation se heurte à la résistance des bureaux statistiques qui, là comme ailleurs, se sont malgré tout développés. Ainsi, on l'a déjà mentionné, une commission centrale de statistique, sur le modèle belge, fut instituée aux Pays-Bas en 1858 pour mettre un peu d'ordre dans le travail statistique. Elle se heurta toutefois aux très fortes résistances du bureau de statistique du ministère de l'Intérieur, ce qui conduisit à la suppression de la commission en 1861. Celle-ci fut rétablie en 1892 avec des pouvoirs accrus et pava la voie à la création en 1899 d'un bureau central.

Au terme de ce travail, il est bon de résumer brièvement notre propos. La quasi-totalité des pays occidentaux ont vu se multiplier durant le XIX<sup>e</sup> siècle les enquêtes les plus diverses de nature statistique. Dans certains cas, l'exemple français étant peut-être le plus net, le travail statistique a été presque exclusivement pris en charge par l'État. Dans d'autres cas, l'exemple britannique étant le plus frappant de ce point de vue, la part de l'initiative privée a été importante. Certes, dans tous les cas, la charge de

76. Giuseppe BELLUZZO, « Inauguration of the Central Bureau of Statistics of the Kingdom of Italy », Archives nationales du Canada, RG 31, vol. 1417, dossier « Statistical organization in various countries ».

77. Voir Adolf JENSEN, « The history and development of statistics in Denmark », in *The History of statistics, op. cit. supra* n. 19, p. 210. « In view of the development of the official Danish statistics, and, moreover, from the nature of conditions in a small country, the centralization of statistical work in a single institution has unquestionably been the happiest form. »

collecte et d'analyse des données est devenue à un moment ou à un autre l'affaire des agences gouvernementales. Mais il nous semble que lorsque le système statistique a été d'emblée structuré par l'État, les conditions étaient favorables pour qu'une restructuration du système soit imposée par l'État. Ailleurs, l'histoire, la pratique et la culture politique rendaient plus ardues des restructurations radicales, laissant davantage de place à des discussions, des négociations, voire, en dernier ressort, au principe du *statu quo* (car chacun craint que la restructuration ne se fasse à son détriment ou, pire, au bénéfice d'un concurrent). Presque partout, toutefois, les changements vers plus de coordination, de centralisation se sont faits dans une conjoncture marquée par une crise. Les grands pays, surtout ceux moins imprégnés par la culture étatique (jacobine, pourrait-on dire), durent attendre des conjonctures particulièrement critiques pour que s'opèrent des changements. Mais l'absence de changement structurel n'impliquait pas pour autant l'immobilisme ou un ensemble statistique dysfonctionnel. Dans une optique plus normative, d'ailleurs, on peut se demander si le choix pour l'une ou l'autre forme de structure (centralisée, décentralisée ou coordonnée) a eu un impact sur la qualité du travail statistique, car c'est bien une amélioration de celle-ci qui était visée quand on prônait une réorganisation, une restructuration. Avouons qu'il est difficile d'apporter ici une réponse à une question de ce type. On trouvera sans doute plusieurs exemples d'appareils à la fois très centralisés et très performants comme ceux du Canada et de la France, et d'appareils beaucoup moins centralisés et qui fonctionnent bien. Pour terminer, mentionnons que les trajectoires des systèmes statistiques sont pour partie fonction des époques considérées. Nous avons étudié des périodes marquées par une idéologie plutôt imprégnée d'étatisme ou d'interventionnisme d'abord dans sa version modérée, puis dans sa version keynésienne. Comme le mentionnait North en 1918 : « *The days of the laissez faire have gone forever. There is no longer any field of human activity into which it is not now accepted as both the right and the duty of the state to intervene, by investigation and by remedial action*<sup>78</sup>. » Mais, beaucoup plus tard, les limites des politiques interventionnistes donneront naissance à des points de vue moins favorables à la centralisation ; on parlera davantage des droits des usagers, de l'importance de tenir compte des besoins immédiats des clients, de décentralisation ou de déconcentration, de rationalisa-

---

78. S.N.D. NORTH, *art. cit. supra* n. 34, p. 21. On trouvera la même expression chez R. H. Coats. Il serait sans doute intéressant d'analyser l'émergence d'un nouveau point de vue économique qui se structure à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et dans les premières années du XX<sup>e</sup> siècle autour de cette idée d'une remise en cause des principes du *laissez-faire*.

tion (dans un sens bien différent de celui évoqué par Coats dans les années 1910-1920) et, en tout dernier, de diminution de la taille de l'État. S'ouvre alors une nouvelle phase de l'histoire des systèmes statistiques. Son étude reste à faire.

Jean-Pierre BEAUD,  
Jean-Guy PRÉVOST  
(juin 1997).