

21/02/2011

Brève histoire de la statistique publique

La tradition la plus ancienne de la statistique, qui remonte aux grands empires de l'antiquité et de l'Amérique précolombienne, en fait un auxiliaire de la gestion de l'Empire : pour lever les impôts, recruter une armée, organiser de grands travaux (pyramides, irrigation) – bref, pour exploiter la population sans pour autant compromettre son renouvellement et sans provoquer de révolte, l'Empire fait réaliser des recensements des hommes et des ressources.

La statistique est à l'origine un outil de l'Etat pour savoir sur quelles ressources (financières et humaines) il peut compter. Par la suite, les informations qu'elle produit sont utilisées plus largement que par les dirigeants, reprises dans le débat public, etc.

Du Moyen Age à l'Empire napoléonien

Statistik : origine allemande. Au départ, désigne une description de l'Etat (Staat), par lui-même et pour lui-même, de ses institutions (impôt par exemple). Tradition médiévale : « miroir du prince ». Sert uniquement à lui donner une idée de sa puissance (mesure de l'impôt, fonctionnement des institutions) et non à décrire la société ni même à dénombrer la population.

Mais cela s'étend progressivement, notamment dans les contextes de guerre, aux ressources dont peut disposer l'Etat (richesse et population), et vise de plus en plus une description de la société.

A partir de 1660 environ, monarchie absolue fortement centralisée : enquêtes moins localisées, plus spécialisées et quantitatives. Elles portent sur :

- le dénombrement des populations
- l'inventaire des subsistances
- les prix

Elles ont souvent des objectifs fiscaux ou alors sont motivées par l'urgence (famine, épidémie, guerre).

Les enquêtes de l'Ancien Régime sont de deux types.

- Soit il s'agit, comme pour les prix et la démographie, de rassembler des informations d'origine purement administrative (mercuriales et état civil) : ces informations remontent jusqu'au niveau central en suivant la filière hiérarchique des subdélégués et des intendants.
- Soit il s'agit d'enquêtes ordonnées pour l'information du pouvoir central, et dont l'exécution est confiée aux intendants : les documents fournis sont plutôt de type littéraire ; les nombres y sont rares et imprécis.

Peu à peu au 18^e siècle les statistiques deviennent régulières, elles portent sur :

- les relevés annuels de naissances, mariages et décès (à partir de l'état civil)
- l'enregistrement des prix des produits agricoles et industriels
- les condamnations pénales.

Ce sont des dénombrements qui ont vocation à être *exhaustifs* (expliquer : s'oppose à *sondage, échantillon*).

Néanmoins il est difficile d'unifier et homogénéiser les données recueillies car il y a des privilèges

(pour des groupes sociaux ou des territoires) ; les provinces, héritières des anciens royaumes, ont des tailles et des pratiques très différentes ; la fiscalité par exemple est différente d'une province à l'autre.

A l'époque, les statistiques sont secrètes, réservées au roi et à son administration. (Pas de publication mensuelle des chiffres du chômage...)

Mais des personnes privées, non liées au roi, cherchent à faire des enquêtes par elles-mêmes. Comme elles n'ont pas les moyens de réaliser des enquêtes exhaustives, elles commencent à réfléchir à la manière d'extrapoler des résultats à partir d'enquêtes locales. *Echantillons*.

Les choses changent très vite et une bonne part des institutions que l'on connaît aujourd'hui sont inventées lors de la Révolution et de l'Empire (1789-1815). Sous l'impulsion des nouveaux hommes au pouvoir, on cherche à unifier la statistique monarchique d'Etat et les enquêtes isolées.

La Révolution conduit à une forte homogénéisation de la France :

- abolition des privilèges (sociaux et de territoire)
- système métrique pour unifier la mesure des distances
- abolition des provinces et création des départements selon des règles uniques (au départ on imaginait des carrés) : qu'il soit possible de se rendre en préfecture en une journée depuis tout le département (et en une demi-journée pour la sous-préfecture).
- unification de la statistique : d'abord en faisant des recensements pour répondre aux situations de crise et de guerre (début de la Révolution), ensuite en lançant des enquêtes sur les nouveaux départements, enfin, à partir de l'Empire, en faisant des statistiques régulières, notamment sur l'agriculture et l'industrie. L'Empire de Napoléon est presque toujours en guerre, jusqu'à la défaite ; le dénombrement de la population et des richesses est un moyen d'estimer la puissance de l'Etat napoléonien embarqué dans ses guerres.

De plus, la statistique n'est plus « le miroir du prince » mais le « miroir de la nation » : les statistiques sont désormais publiées.

De la Statistique générale de France à l'INSEE

Statistique générale de France (SGF), ancêtre de l'INSEE, créée en 1833. Elle s'organise autour des recensements. Elle intervient surtout en matière démographique (crise de la natalité) et économique (structures industrielles, travail, salaires, coût de la vie). Jusqu'en 1940, petit service implanté à Paris, qui principalement :

- organise et exploite les recensements quinquennaux
- analyse le « mouvement de la population » à partir des registres d'état civil.
- réunit les statistiques des ministères (agriculture, industrie, commerce)

D'abord dépendante du ministère de l'Industrie et du commerce, la SGF est rattachée à l'Office du travail (qui devient le ministère du travail en 1906) en 1891 et élargit les données constituées :

- enquêtes directes sur les salaires et la durée du travail
- monographies dans la lignée leplaysienne (enquêtes sur les budgets de familles ouvrières)
- données de source administrative, comme la statistique sur les grèves (cf. exercice)

Puis la SGF est rattachée directement à la présidence du Conseil (le premier ministre).

Pendant et à l'issue des deux guerres mondiales, l'appareil statistique est renforcé. Entre les deux guerres, la SGF est encore un petit service d'une centaine de personnes (plusieurs milliers aujourd'hui), sauf au moment des recensements où beaucoup d'enquêteurs sont embauchés temporairement. La SGF est remplacée en 1941 (sous Vichy, période de technocratisation) par un important Service national de statistique.

La période de Vichy est importante ; pour rationaliser la pénurie, et pour mieux « gérer » le pays, on voit se développer le fichage administratif des personnes et un dénombrement et une homogénéisation des nomenclatures plus systématiques :

- invention du numéro d'état civil (qui existe toujours)
- extension de la carte d'identité aux nationaux (créée en 1917 pour les étrangers)
- constitution pour chaque habitant d'un dossier individuel réunissant des informations familiales et professionnelles (certains fichiers auraient été utilisés pour le STO)
- création de l'obligation (toujours active aujourd'hui) de répondre aux enquêtes de la statistique officielle

Pour ces raisons, la statistique, synonyme de paperasse obligatoire, est décrédibilisée à l'issue de la guerre. L'INSEE est créé en 1946, mais voit ses moyens rognés. En partie pour cette raison, mais aussi parce qu'une nouvelle génération de statisticiens arrive, se développent les enquêtes par sondage (y compris des sondages faits à partir du recensement).

Pour rompre avec la période de Vichy, de nouvelles lois vont imposer le secret statistique : l'INSEE ne doit plus communiquer ses fichiers aux autres administrations qui en feraient la demande.

Des années 1960 à nos jours : l'essor des services statistiques

Les 6 missions essentielles de l'INSEE : produire, analyser, diffuser, coordonner, former et coopérer. Rattaché au Ministère des Finances (hormis le recensement, le cœur de son activité est la Comptabilité nationale).

- Il coordonne et harmonise l'information statistique décrivant l'évolution démographique, économique et sociale du pays : il publie un répertoire des sources statistiques françaises, définit les concepts (population active, chômage, etc.), construit les nomenclatures (professions, catégories socio professionnelles).
- Il produit certaines statistiques d'intérêt général : les grands recensements (le RGP, celui de l'industrie, de la distribution), de nombreuses enquêtes auprès des ménages, etc.
- Il étudie la documentation statistique à des fins de synthèses économiques : il participe à l'élaboration des budgets économiques ; il analyse le comportement des agents économiques (lois de consommation, perspectives démographiques par exemple dans le cas des ménages).
- Il diffuse l'information économique existante. Ses principales publications : Economie et statistiques, INSEE-Première (sur internet).

Entre 1962 et 1975, le nombre des agents de l'INSEE passe de 2700 à 7200. Mais il faut voir aussi que la plupart des ministères créent en parallèle, ou étoffent, leurs services statistiques (DARES, DREES, DAEI...).

Durant les années 50 les progrès de l'appareil statistique avaient surtout concerné l'emploi, les salaires, la consommation. Dans les années 60, et conformément aux besoins de la politique sectorielle, ils portent surtout sur la connaissance de l'appareil productif (industrie, agriculture,

bâtiment et travaux publics, transports) et sur le commerce (recensement de la distribution). Du point de vue institutionnel, ce développement fut organisé selon le principe de la décentralisation : chaque ministère (Industrie, Agriculture, Equipement) était responsable du développement de la statistique dans son domaine, l'I.N.S.E.E. remplissant une fonction d'animation et de coordination.

A partir de 1975, les effectifs de l'INSEE se sont stabilisés en raison de la baisse des moyens budgétaires notamment. Aujourd'hui : 6200.

Plusieurs fois (et par exemple cette année même à propos des chiffres du chômage), la question de son indépendance vis-à-vis des autorités politiques s'est posée.

Autres organismes

Les principaux :

- INED : L'Ined a succédé à la Fondation française pour l'étude des problèmes humains créée en 1941 par l'eugéniste Alexis Carrel. A la charge d'étudier les problèmes de la population sous tous ses aspects. www.ined.fr
- DARES (Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques) : service dépend du ministère du Travail. Travaille en lien avec l'Insee, réalise des enquêtes par sondages. www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/travail/771.html
- CEREQ (Centre d'étude et de recherche sur les qualifications) : dépend du ministère de l'Education et du ministère chargé de l'Emploi. Production de statistiques, recherches, études et accompagnement d'action. Formule des avis. www.cereq.fr
- DEP (direction de l'évaluation et de la prospective) : dépend du ministère de l'éducation. <http://www.education.gouv.fr/pid53/evaluation-statistiques.html>
- DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Dépend du ministère de la santé. <http://www.sante.gouv.fr/drees/index.htm>