



*Journ@l Electronique d'Histoire des
Probabilités et de la Statistique*

*Electronic Journ@l for History of
Probability and Statistics*

Vol 6, n°2; Décembre/December 2010

www.jehps.net

La quantification internationale à la lumière de la SSP et des Congrès internationaux de statistique : continuités et ruptures

Roser CUSSÓ¹

Abstract

What is the difference between comparative statistics of the nineteenth century and those produced in the twentieth century by intergovernmental organizations (IOs)? Does the link between IOs and their data mirror the relationship between States and their statistics, or should the emergence of something new be taken into account? To attempt to answer these questions we study the origins of modern statistics (the Statistical Society of Paris, SSP) as well as International Congresses of Statistics in the second half of the nineteenth century. From the outset, French statisticians refer to the international dimension of their discipline, while the Congresses show a clear intention to promote the comparability of data. However, this comparability is erratic and the SSP's activity remains focused on the link between the State and its quantification. This contrast between intentions and results enlightens both the priority of the reinforcement of State (harmonized) statistics and the fact that international data would only develop with the creation of the first political IO in 1919. The autonomy of IOs' technical activity would innovatively link politics and statistical knowledge both in their continuity and in their rupture to the relationship between the State and its statistics.

Résumé

Quelle différence existe-t-il entre les statistiques comparatives du XIX^e siècle et celles produites par les organisations intergouvernementales (OI) au XX^e ? Peut-on transposer la relation entre l'Etat et ses statistiques (outil de gouvernement) au lien entre les OI et leurs données ou devrait-on parler de l'émergence de quelque chose de nouveau ? Dans le souci d'enraciner nos questionnements dans les origines des statistiques modernes, nous nous sommes intéressés aux activités de la Société de Statistique de Paris (SSP) et aux Congrès internationaux de statistique de la seconde moitié du XIX^e siècle. Dès le début, les statisticiens français évoquent la dimension internationale de leur discipline, tandis que les Congrès affichent une volonté claire de promouvoir la comparabilité des données. Cependant, cette comparabilité s'avère instable et l'activité de la SSP reste centrée sur le lien prioritaire entre l'Etat et sa quantification. Ce contraste entre intentions et résultats éclaire à la fois le lien ancien, voire fondateur, entre les statistiques et l'international et le fait que les données mondiales n'écloront qu'avec la création de la première OI politique en 1919. L'autonomie de l'activité technique des OI reliera de manière inédite politique et savoir chiffré, à la fois en continuité et en rupture avec le lien entre Etat et statistiques.

¹ LaDéHis-CRH-EHESS ; Université Paris 8 – Saint-Denis. rosercusso@hotmail.com

1- Introduction

Le cadre général de notre recherche est l'analyse de l'origine et des caractéristiques des statistiques produites par les organisations intergouvernementales (OI). Nous nous intéressons surtout à leurs continuités et à leurs spécificités par rapport aux statistiques des Etats. Dans ce sens, l'hypothèse de départ est que la création d'entités internationales relativement « autonomes » introduit un lien nouveau entre pouvoir et savoir quantitatif. Ainsi, par exemple, tandis que les statistiques internationales sont basées, en principe, sur la collecte des données des Etats, les OI, par leurs missions et leurs activités inédites, transformeront ces statistiques aussi bien que leur signification et leurs usages.

Pour mieux rendre compte de ces transformations, nous nous sommes centrés, dans un premier temps, sur la genèse des statistiques modernes, notamment sur les travaux de la Société de Statistique de Paris (SSP) (1860-1891). Ces travaux nous permettent aussi bien de retracer le développement des statistiques en France que de saisir l'interaction entre la SSP et les activités internationales de l'époque. Si cette interaction peut se comprendre dans le sens de la contribution des statisticiens français à l'émergence des données comparatives, nous avançons une interprétation complémentaire : l'activité internationale a été surtout un point d'appui pour le renforcement des statistiques de l'Etat. Autrement dit, le but des comparaisons et des échanges reproduits dans le Journal de la SSP (JSSP) était, d'abord, de promouvoir l'activité statistique sur place. L'introduction, par exemple, d'un certain degré d'harmonisation internationale dans le recensement français répondrait davantage à la volonté de stabilisation de l'exercice qu'à celle de répercuter la coordination mondiale.

Dans un deuxième temps, nous avons analysé les Congrès internationaux de statistique (1853-1876) ainsi que les premiers Congrès mondiaux (1887-1891) de l'Institut international de statistique (IIS) (fondé en 1885). On peut s'accorder à considérer que ces réunions ont été un précédent et une préparation à l'émergence des statistiques des OI –produites surtout à partir de la création de la Société des Nations (SDN) en 1919, première OI politique. Nous noterons toutefois que si les Congrès internationaux définissent les conditions d'une statistique internationale (recommandations, méthodes, nomenclatures), ils n'ont pas encore les moyens d'un pouvoir international. Le lien entre politique et statistiques en dehors des Etats ne sera réalisé que dans les conditions institutionnelles des OI.

Cet article est organisé de la manière suivante : nous avançons une première définition des statistiques internationales pour survoler ensuite les précédents de ce type de données aux XVII^e et XVIII^e siècles en Europe. Comme avancé plus haut, le Journal de la SSP et les comptes rendus des Congrès internationaux de statistique nous permettront de tester les liens entre données étatiques et internationales pour tenter une nouvelle définition de ces dernières et renforcer la chronologie et les particularités de leur fondation.

Cet article est basé sur une analyse documentaire des publications de la SSP et des Congrès internationaux de statistique, conservés à l'INSEE (Paris), ainsi que des archives de la SDN, disponibles au Palais des Nations (Genève). Nous tenons à remercier les responsables de ces deux entités pour leur accueil et leur compétence. Les références à ces documents sont reproduites entièrement dans notre texte et n'apparaissent donc pas dans la bibliographie.

2- Une première définition des statistiques internationales : les données des OI

Qu'est-ce que nous entendons plus précisément par statistiques internationales ? Nous pouvons commencer par une définition redondante : ce sont les statistiques produites par les OI. Plus concrètement, les données des institutions fondées par les représentants des gouvernements. Dans ces institutions, ces représentants consentent à renoncer à une partie de la souveraineté politique de l'Etat, même si cette partie est relativement restreinte au début. Autrement dit, les missions des OI, une fois définies, peuvent être différentes (notamment dans leurs réalisations concrètes) des volontés de leurs fondateurs². Du point de vue institutionnel, il ne s'agit donc plus d'établir et de signer de traités mais de créer des entités permanentes, avec des secrétariats constitués de fonctionnaires internationaux.

De manière classique, la création de la première OI remonte à l'année 1865, avec la fondation de l'Union télégraphique internationale (Smouts, 1995). Si cet organisme a entraîné l'établissement d'un secrétariat permanent, il n'a pas pour autant introduit un fonctionnariat international. Ceci ne se fera que dans la SDN, créée dans la foulée de la signature du Traité de Versailles après la première guerre mondiale et sous l'impulsion déterminante du Président des Etats-Unis, W. Wilson³. La SDN introduit la rédaction du premier Statut du personnel relatif à la nouvelle fonction internationale. En outre, la SDN est la première OI politique, avec des missions beaucoup plus vastes que l'Union télégraphique. Enfin, le programme statistique mis en place sera sans aucune commune mesure avec celui de l'entité de 1865⁴ : plus large et plus complet, il touche à une multiplicité de domaines sociaux et économiques. Les textes de l'époque soulignent, très vite, l'importance des données pour les missions de la SDN : la *Conférence on International Co-operation in Statistics* a lieu (Londres, 14-15 août 1919) avant même que la SDN soit formellement organisée⁵, tandis que le lien étroit, par exemple, entre la nouvelle responsabilité internationale pour la liberté de commerce et les données dans ce domaine est fermement établi : « *The position with regard to commercial statistics has now been altered, not only by the creation of the League of the Nations and the International Secretariat, but by the specific duties imposed upon the League under the Covenant [Pacte], which include, for example, the securing of the equitable treatment of the commerce of all nations. Co-ordination and improved methods of collecting commercial statistics became, therefore, matters of the first importance to the League.* »⁶

Nous compléterons cette première définition plutôt institutionnelle des statistiques internationales après en avoir analysé les précédents. Le point suivant tient compte de

² Par exemple, la scolarisation des filles est un objectif majeur de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), tandis que certains de ses Etats membres n'en font pas forcément une priorité, tout au moins dans les termes de l'Organisation.

³ Pour plus de détails sur l'influence d'autres personnalités de l'époque et sur les causes du rejet du Pacte de la SDN de la part du Congrès américain voir E. Manela (2007). Le droit d'ingérence, directement inspiré de la Doctrine Monroe, sera l'aspect le plus critiqué.

⁴ En 1876, par exemple, le Bureau international des administrations télégraphiques publie des statistiques sur la longueur des lignes ou le développement des fils (aériens, souterrains, sous-marins), le mouvement des télégrammes, etc. (JSSP, I-19-9, 1878 : pp.232-236 –*Les progrès de la télégraphie internationale* par T. Loua).

⁵ Pour l'anecdote, H. Westergaard est suggéré pour être un des membres non-officiels du Comité Consultatif Central, à former par la suite (Réf. Archives de la SDN, Carton R.289 « International Statistics »).

⁶ « Minutes transmitting report of the International Conference for Commercial Statistics [...]. Asking for legal opinion on several points in connection with the Convention signed at that time [1913] by the Great Powers ; most of the Minor Powers ». Document signé par J. A. Salter, Directeur de la Section économique et financière de la SDN (11 septembre 1919) (Réf. Archives de la SDN, Carton R.289 « International Statistics »).

l'importance de la comparaison et des échanges internationaux aux XVII^e et XVIII^e siècles en Europe. A cet égard, deux questions peuvent déjà être posées : pourquoi cette comparaison n'a pas été formalisée dans les activités d'une institution qui l'aurait centralisée ? Les savants de l'époque, peuvent-ils être considérés comme étant « indépendants » par rapport aux pouvoirs qui gouvernent alors les Etats ?

3- Les précédents : les forces de l'Etat et l'arithmétique politique (XVII^e-XVIII^e)

Dans son introduction à la première section du Congrès international de statistique de 1869, le professeur de statistique et d'économie politique aux Pays-Bas, Simon Vissering considère que « *l'étude des forces de l'Etat* » (*Staatskunde*) constitue le premier développement des statistiques aux XVII^e et XVIII^e siècles (p.3 dans « Première section. Théorie de la statistique et application des données statistiques », *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1869* –voir l'annexe pour plus de détails). Ces études sont en fait des monographies sur les différents Etats avec une visée comparative de ceux-ci. On peut donc considérer qu'il s'agit d'un ancêtre de la perspective internationale, étant le plus souvent un travail méthodique, basé sur des grilles communes. Toutefois, suivant H. Westergaard (1932), ces descriptions de l'Etat étaient rarement chiffrées⁷.

Le deuxième développement de la statistique, toujours selon S. Vissering, est l'arithmétique politique. Nous pouvons ajouter qu'elle introduit un travail proprement statistique. Dans son ouvrage sur la mortalité à Londres (1662), l'anglais John Graunt compile des données (enterrements, naissances...) de manière systématique, les traite minutieusement, les analyse pour identifier des régularités ainsi que pour faire des estimations. En démographie, cette démarche est souvent présentée comme étant la première à pouvoir se définir comme « scientifique ». Quant à la comparaison internationale, J. Graunt n'hésite pas à produire un indicateur de santé relative (le pourcentage de décès dus à la vieillesse) pour vérifier si un pays serait plus sain que Londres. Ayant noté que 7% des décès observés sont dus à la vieillesse à Londres, Graunt souligne : « [...] *si, dans un autre pays, plus de 7 personnes sur 100 vivent au-delà de 70 ans, un tel pays doit être considéré comme plus sain que notre Cité.* » (Graunt, 1977[1662] : p.65)⁸. Dans la même veine, le penseur William Petty cherche, par exemple, à comparer la population de Londres à celle de Paris, considérant « *que ces deux cités ne diffèrent pas [...] d'un 20^e* » (Petty, 1905[1690] : p.272).

Sans introduire des véritables statistiques internationales, conçues en tant que telles et avec leurs propres objectifs, les tenants de l'arithmétique politique montrent, toutefois, la volonté de créer et/ou de proposer des techniques et des méthodes de calcul communes ou, tout au moins, pouvant être discutées dans les différents pays. Il convient de rappeler que l'échange entre scientifiques est de mise à cette époque. Les travaux de Graunt et de Petty ont été repris dans d'autres pays européens (Westergaard, 1932 : pp.16-37).

Egalement important pour comprendre les futures données internationales, c'est le lien que l'arithmétique politique introduit entre politique et statistiques et qui va marquer la quantification du domaine social. Les savants de l'époque peuvent être éloignés du pouvoir institué, mais ils entendent y contribuer et/ou l'accompagner. J. Graunt, par exemple, vise à

⁷ Pour une analyse approfondie de l'histoire des statistiques voir, par exemple, A. Desrosières (1993) et H. Le Bras (2000).

⁸ Tout en confondant toutefois le nombre total de décès avec la population totale.

rendre compte de cette richesse pour l'Etat qu'est la population et qui peut devenir l'objet de l'action publique. En se référant aux nécessiteux : « [...] *puisque'ils vivent tous de la mendicité, c'est-à-dire sans aucune sorte de travail, ne serait-il meilleur pour l'Etat de les entretenir [...] ? [Ils] pourraient [...] apprendre à travailler, etc., chacun suivant son état et ses capacités ; ou bien, employés à quelque ouvrage qui en vaille la peine [...].* » (Graunt, 1977[1662] : p.67)⁹. Nous retrouverons cette connexion entre connaissance et action dans la fondation de la SSP : « *Les Soussignés, considérant que la statistique n'est pas autre chose que la connaissance ou la science des faits ; à ce titre, elle doit être à la base du gouvernement des sociétés.* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.7 –*Statuts adoptés par la société dans sa séance d'installation du 5 juin*).

Depuis l'ouvrage de J. Graunt, presque 150 ans devront s'écouler pour voir les statistiques officielles se développer dans les Etats, notamment en Europe et en Amérique du Nord. Il en faudra 250 pour l'émergence des statistiques des OI. Pour les données étatiques, en effet, ce n'est qu'au début du XIX^e siècle que les offices statistiques sont développées et que des documents commencent à en réunir de manière conséquente les travaux. Le premier numéro du JSSP nous avance une hypothèse intéressante (et ambivalente) expliquant ce « retard ». Il y aurait un lien direct entre le système parlementaire et les données. Par exemple : « *Depuis que l'Espagne est rentrée dans le système [politique] représentatif, par cette invincible raison, elle s'est mise à faire de la statistique [...].* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.3 –*Extrait du procès-verbal de la séance d'installation, par Michel Chevalier, sénateur, président de la SSP*). Dans une veine similaire, selon H. Westergaard, sous l'Ancien Régime, on n'avait pas trop d'intérêt à laisser le peuple connaître les données de la politique du roi, le premier n'ayant pas à juger le second. Nous reprendrons ce débat plus bas ; pour le moment, nous pouvons avancer deux tentatives de réponse aux deux questions posées au début de cette section : en ce qui concerne la comparaison internationale, elle n'a pas été ni formalisée ni centralisée à cette époque, du moment où, à la base, les statistiques étatiques sont restées centrées sur les questions de fiscalité ou de levée de l'armée, par exemple. Quant à l'indépendance des disciples de l'arithmétique politique, il est peut-être difficile de déterminer la nature exacte de leur lien avec les élites qui pilotent l'Etat, mais on peut dire que, d'une manière ou d'une autre, ils entendent contribuer à l'exercice du pouvoir.

Le point suivant explore la dimension internationale dans le JSSP entre 1860 et 1891. Il est à noter qu'il est parfois difficile de se tenir à cette seule dimension, vu la multiplicité de sujets qui font surface au cours de l'analyse. Ce périodique est, en effet, riche en articles et en thèmes qui mériteraient un bon nombre de recherches (voir le travail de Zheng Kang, 1992).

4- Le JSSP de 1860-1891: le renforcement des statistiques de l'Etat

Dans la foulée de la fondation des premiers offices statistiques en Europe, le Bureau de la Statistique Générale est créé en 1800 en France. Le Bureau est fermé en 1812 et réouvert en 1833 sous la Monarchie de Juillet. Du point de vue des travaux statistiques, Louis Ballois crée la Société de Statistique de France en 1803 mais celle-ci disparaît en 1806. L. Ballois fonde également les *Annales de Statistique* sous les auspices du gouvernement mais ils ne paraissent pas très longtemps (1802-1804). Dans tous les cas, la dimension internationale ne semble pas

⁹ Il est possible que W. Petty ait rédigé l'ouvrage de J. Graunt ou, du moins, qu'il en ait eu un rôle très important. Dans tous les cas, le lien entre les deux hommes ne fait que renforcer la relation fondatrice entre politique et analyse scientifique (Le Bras, 2000).

en être une priorité : « *These annals contain mostly descriptions of the various departments of France, with relatively few numerical observations.* » (Westergaard, 1932 : p.115). Ce n'est qu'en 1860 que la SSP est fondée, publiant tout de suite son journal, le JSSP.

Le JSSP est conservé en volumes annuels composés de 12 numéros, un par mois. Entre 1860 et 1891 seule une année n'a pas vu le JSSP paraître, 1871, suite à la guerre entre la France et la Prusse et à la Commune de Paris –voir l'annexe. Les volumes gagnent en épaisseur au fil des années et le caractère formel s'accroît, les reproductions des discussions se faisant plus rares et moins « spontanées ». La tonalité politique évolue aussi, étant en assez forte correspondance avec (ou en côtoyant) les doctrines politiques des périodes parcourues, i.e. positions conservatrice, républicaine modérée, libérale (l'existence du socialisme n'est presque jamais évoquée, tout au moins directement –critiqué par Léon Say (JSSP, I-26-11, 1885 –*La statistique internationale*, président de la SSP). Enfin, nous n'avons pas tout à fait confirmé la catégorisation de L. Schweber (1997) selon laquelle la SSP aurait accueilli la statistique descriptive (« dont le but [est] la vérification du savoir déductif de l'économie politique ») au détriment de la statistique pour « l'élaboration de la politique sociale » (appelée également « statistique libre » ou « statistique morale »). En fait, la statistique promue dans le JSSP est assez variée, surtout au début. Au cours du temps, le travail de la SSP devient plus figé, étant toujours lié à la promotion de la statistique publique.

Nous avons saisi l'importance de la dimension internationale dans le JSSP à travers la grille de lecture suivante : (i) l'intérêt manifesté dans les différents textes par cette dimension (dans les statuts, les procès verbaux, les discours) ; (ii) les articles rendant compte d'autres pays ou régions du monde (monographies, comparaisons, « statistiques internationales ») ; (iii) les articles concernant directement l'activité internationale (comptes-rendus des Congrès internationaux, définitions, recommandations, activités spécifiques) ; (iv) les textes qui permettent de retracer les retombées des décisions des Congrès internationaux sur la statistique française. Nous avons procédé à l'étude exhaustive des premiers numéros du JSSP pour pouvoir ensuite, forts de la connaissance du style des articles de l'époque, orienter notre analyse sur les tables de matières. Celles-ci nous ont permis de sélectionner les textes à travailler avec plus détail et de manière systématique : les statuts, les procès verbaux, les discours, les articles spécifiques¹⁰.

Avant de résumer les résultats de notre grille d'analyse, il convient de préciser le sens donné aux expressions relatives à l'*international*. Nous utilisons l'expression *dimension internationale* pour rendre compte, de manière assez générale, de ce qui a trait aux pays étrangers, aux comparaisons de données lorsqu'elles ne sont pas forcément harmonisées ou, au contraire lorsqu'elles s'affichent comme étant des *statistiques internationales*. Cette expression renvoie, en effet, à une certaine standardisation des chiffres, même si ad hoc : par exemple, la présentation d'indicateurs calculés de la même manière pour plusieurs pays. Puisque ce ne sont pas des statistiques produites par des OI, on pourrait plutôt les appeler *statistiques comparatives* ou *comparées*. Enfin, l'*activité internationale* se réfère le plus souvent aux recommandations visant la comparabilité des données (définitions, nomenclatures, méthodes).

4.1- L'intérêt manifesté dans le JSSP pour l'international

¹⁰ L'analyse des tables de matières ne peut toutefois remplacer un regard systématique des différents volumes. En effet, certains articles ne sont pas rapportés dans les tables : par exemple en 1873, dans la table de matières du journal de septembre, le point III est omis alors qu'il contient 7 pages de « Statistique internationale » (JSSP, I-14-9, 1873 : pp.234-240).

D'emblée, dans le tout premier numéro du JSSP, paru en 1860, Michel Chevalier souligne l'importance de la statistique comparée : « *La statistique ne saurait donc se cantonner dans les frontières d'un Etat : elle devient non-seulement plus concluante et plus profitable, mais aussi plus attachante, lorsqu'elle compare les faits observés dans différents Etats. La statistique comparée répand de vives lumières sur l'administration, sur l'organisation sociale et sur les institutions diverses de chaque Etat en particulier, de même que l'anatomie comparée donne des éléments précieux pour l'intelligence de l'anatomie particulière à chacune des espèces, et elle devient ainsi un moyen d'organiser parmi les peuples la salutaire hygiène d'une forte émulation.* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.4 –Extrait du procès-verbal de la séance d'installation par M. Chevalier). Toujours dans les mots de Chevalier et en donnant l'exemple de l'unification métrique : « *La pensée d'avoir de bases uniformes pour la statistique dans les différents Etats comporte une application qui certainement n'aura échappé à aucun d'entre vous [...]. Pour tous ceux qui se livrent à des travaux statistiques, quelle simplification ce serait, quel vaste champ s'ouvrirait presque sans effort !* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.5 –*op. cit.*). Il s'agit donc d'un nouveau champ de connaissance comparative, assorti d'un esprit d'émulation, qui n'est pas sans faire étrangement penser au *benchmarking* international actuel (Cussó, 2004).

L'idée d'un progrès à la fois scientifique et social est très présente tout au long des trois décennies analysées. La possibilité d'une politique comparée, dans un contexte doctrinaire libéral, est évoquée dans les années 1880 : « *On ne peut pas connaître les lois du travail de l'homme, ou celle du commerce, ni les conditions d'une fiscalité intelligente, si on n'a pas porté ses regards sur tous les pays.* » (JSSP, I-26-11, 1885 : p.439 –*La statistique internationale* par L. Say). En donnant au terme « solidarité » le sens d'interdépendance dans les mouvements des capitaux, le commerce, les bourses et les tarifs, L. Say soutient : « *L'universalité des phénomènes sociaux n'est pas la seule raison qui oblige la statistique à devenir internationale ; nous avons dit qu'il y avait encore une autre raison, et cette raison, c'est la solidarité de plus en plus affirmée des diverses familles humaines.* » (JSSP, I-26-11, 1885 : p.440 –*op. cit.*). Il suggère même le besoin de « *l'établissement d'une législation fiscale internationale* » (JSSP, I-26-11, 1885 : p.441 –*op. cit.*). L. Say nous avance ainsi l'idée de « besoin » de coordination inter-étatique, sans que la forme de cette coordination ne soit donnée¹¹.

Enfin, la dimension comparative des statistiques est reprise indirectement dans les Statuts de la SSP. Dans ces derniers, il est question de publier des faits statistiques relatifs à la France et à l'étranger, le but principal de la Société restant celui de « *populariser les recherches scientifiques* » en général. La SSP propose aussi de créer une chaire de *statistique comparée* (JSSP, I-1-1, 1860 : p.8 –*Statuts de la Société*) et affiche une liste de correspondants étrangers.

4.2- Les articles sur d'autres pays ou régions, sur des comparaisons

En cohérence avec l'objectif statutaire de publier des statistiques relatives à des pays autres que la France, environ un tiers du total des articles (bien plus dans certains numéros) s'intéressent à l'Angleterre, à la Prusse, à la Russie, à la Belgique, aux Etats-Unis, au Canada, à la Suède, à la Pologne, à l'Autriche, à la Suisse, à l'Italie, à l'Hollande, au Danemark... pour un éventail large de thèmes (population, finances, productions diverses, criminalité,

¹¹ En 1885, la *Conférence de Berlin* suppose une certaine coordination internationale, toujours dans la forme d'un traité. Les puissances coloniales cherchent à organiser « les conditions les plus favorables au développement du commerce » dans le bassin du fleuve Congo (*Acte général de la Conférence de Berlin*, 26 février 1885).

assistance publique...). Plus tard, des pays de l'Amérique latine, le Japon ou la Turquie seront aussi étudiés. Le JSSP recueille également des études plus vastes sur l'armée en Europe (effectif, pertes, mortalité...), la production d'or dans le monde, etc. Ce sont des sujets sociaux et politiques cruciaux à l'époque. L'or, par exemple, est un élément essentiel à la stabilité monétaire internationale, tandis que l'assistance publique apparaît comme un enjeu politique majeur, entre prise en compte et/ou frein des revendications sociales.

Mis à part ces monographies, des travaux qui présentent des statistiques comparatives sont également cités (i.e. l'*Annuaire international de crédit public*, cité en 1860, de J. Horn, membre de la Société d'économie politique) ou reproduits entièrement dans le JSSP, certains étant écrits expressément pour ce journal. L'exercice de comparaison des pays est au début plutôt sommaire : par exemple, en présentant des tableaux récapitulatifs des différentes données, sans beaucoup d'élaboration. Plus tard, on cherche à calculer les indicateurs de la même manière pour tous les pays représentés (JSSP, I-14-9, 1873 : pp.234-240 –*Statistique internationale. Mouvement de la population de la France et des principaux Etats de l'Europe pendant la période 1861-1868* par Toussaint Loua, sous-chef de bureau de la statistique de France, secrétaire général de la SSP)¹², permettant ainsi une comparaison plus directe (voir également le cas particulier des statistiques internationales de l'agriculture dans le point suivant). Enfin, il importe de noter qu'il existe, depuis le premier numéro du JSSP, une connaissance de la diversité des sources et une conscience des cautions nécessaires à l'interprétation des données. Ces dernières varient en fonction des mesures politiques des différents pays : en Angleterre « où la justice est énormément coûteuse, un plus grand nombre de crimes devra rester inconnu ou impuni qu'en France où leur recherche et leur répression appartiennent à l'autorité aidée des particuliers. » (JSSP, I-1-2, 1860 : p.84 –*Justice criminelle en Europe*). Ou plus déterminant encore : « L'organisation administrative de la statistique est loin, comme on sait, d'être la même en Europe. » (JSSP, I-2-1, 1860 : p.21 –*Bibliographie*).

4.3- Les articles concernant l'activité internationale

Bien moins nombreux sont les textes sur l'international en tant que domaine d'action et de promotion de définitions, de méthodes ou de nomenclatures communes. Dans la plupart des cas, ces articles se réfèrent soit à des questions générales (l'importance de l'international comme souligné plus haut), soit aux comptes rendus des Congrès internationaux. Par exemple : « Espérons que les congrès internationaux de statistique parviendront un jour à arrêter, pour les pays qui s'y font officiellement représenter, un plan complètement uniforme de recensement des professions. » (JSSP, I-2-6, 1861 : p.179 –*Statistique des professions en Europe* par Alfred Legoyt, chef du bureau de la statistique générale de France)¹³. Tandis que cette question est logiquement renvoyée aux Congrès, les difficultés sont rapidement soulignées : « Un plan de cette nature figurait au programme de celui qui s'est réuni à Londres en 1860 ; mais l'abondance des matières et l'insuffisance de la durée assignée à ses travaux n'ont pas permis de la discuter. » (JSSP, I-2-6, 1861 : p.179 –*op. cit.*). A. Legoyt a

¹² Naissances pour 100 habitants, Enfants légitimes pour 1 mariage, Survivance à 20 ans accomplis, Durée de vie moyenne à partir de la naissance...

¹³ En attendant, le classement de la population selon la profession ne reste pas comparable d'un pays à l'autre. Dans le recensement de 1856 en France, l'occupation de tous les membres du foyer est assimilée à celle du chef de famille : si le chef de famille est agriculteur, les domestiques de la maison sont assimilées à l'agriculture. On obtient ainsi 61% de la population dans l'agriculture, en 1851 et 53% en 1856 (JSSP, I-2-6, 1861 : p.180 –*Statistique des professions en Europe*).

été, dans un premier temps, dépêché aux Congrès internationaux comme un des principaux représentants de la France¹⁴.

Lorsque, plus tard, le Congrès international de 1872 charge la France de « *dresser une statistique internationale agricole* », des données comparatives sur ce sujet sont publiées en long et en large dans le Journal de la SSP (JSSP, I-18, 1877 : pages diverses–*Statistique internationale de l'agriculture*, publiée initialement par le Service de la statistique générale de France, Paris, 1876). Un questionnaire international est évoqué : « *On lit dans les Débats : Un nouveau questionnaire rédigé et adressé à tous les préfets par le ministre de l'agriculture et du commerce, conformément à la décision du Congrès tenu, en 1872, à Saint-Petersbourg, qui a chargé la France du soin de 'dresser une statistique internationale agricole'.* » (JSSP, I-14-9, 1873 : p.251 –*Avis divers/Statistique internationale de l'agriculture*)¹⁵. Ce questionnaire reste sommaire et, concernant certains détails, « *le choix en serait laissé à chaque Etat.* » Il est cependant important de noter que « *Ce questionnaire remplacera, cette année, les modèles employés ordinairement pour le travail de la statistique agricole annuelle.* » (JSSP, I-14-9, 1873 : p.251 –*op. cit.*). En 1877, les données agricoles présentées pour certains thèmes, semblent être explicitement concernées par les réponses des Etats à ce questionnaire : « *Dix-huit Etats, parmi lesquels cinq de l'Allemagne, nous ont fourni des renseignements sur leurs cultures industrielles.* » (JSSP, I-18, 1877 : p.130 –*Statistique internationale de l'agriculture*). Cet épisode est le seul qui nous décrit une activité internationale complète : du questionnaire aux résultats. Mais si les recommandations proviennent du Congrès, l'exécution revient encore à un des pays représentés, la France.

4.4- Les articles sur les retombées des décisions internationales sur les statistiques françaises
Mis à part l'exemple de l'agriculture (i.e. usage d'un questionnaire unique), on ne retrouve pas d'autres textes qui permettent de retracer en détail les effets des résolutions internationales sur la statistique en France. Ces effets, même si affirmés avec force, ne sont pas vraiment explicités : « *L'année qui suivit fut témoin d'un événement de la plus grande importance pour l'avenir de notre chère science, je veux parler de la première session de ce congrès international officiel, qui a exercé une si profonde et si salutaire influence sur les travaux des bureaux de statistique de l'Europe. Cette session s'ouvrit à Bruxelles en septembre 1853.* » (JSSP, I-13-2, 1872 : p.29 –*Procès-verbal de la séance du 5 novembre 1870*). Cette influence « *si profonde et si salutaire* » est pourtant nuancée par des passages qui montrent la plutôt faible application des résolutions des Congrès, pas contraignantes, sur des statistiques étatiques pas encore très solides. Ainsi, s'il existait « *L'obligation morale de mettre à exécution les résolutions du congrès* », cette obligation était plutôt destinée à « *servir la cause de la statistique et [à] contribuer à son développement dans notre pays.* » (JSSP, I-13-9, 1872 : p.227 –*Congrès de Saint-Petersbourg. Discours d'inauguration de S.A.I. le grand-duc Constantin*). La priorité donnée au développement des statistiques étatiques se fait évidente lorsque, par exemple, dans la discussion sur la réintroduction de la nationalité comme variable pour le recensement de 1861 en France, aucune référence aux recommandations internationales est faite (JSSP, I-2-2, 1861 –*Travaux de la Société - 1^e Séance du 5 janvier*)¹⁶. Par la suite, une fois les Congrès internationaux de statistique arrêtés, la création de l'IIS

¹⁴ « En 1874, Alfred Legoyt fut condamné à un an de prison et exclu de la Légion d'honneur. Il semble s'être ensuite complètement retiré de la vie publique. » (Schweber, 1997 : p.18).

¹⁵ Le projet de préparer plusieurs volumes de statistique internationale existait déjà, mais sans beaucoup de succès (JSSP, I-14-1, 1873 : p.27 –*Rapport de M. Levasseur sur le congrès de Saint-Petersbourg*).

¹⁶ « [...] un fait assez important a appelé [l']attention [de M. Guillard] : c'est l'abandon, en 1856, de certains renseignements d'une grande valeur qui avaient été demandés en 1851 et qu'il eût été d'une haute utilité pour la science de continuer à recueillir périodiquement. Il signalera notamment l'omission de la statistique des cultes et plus particulièrement encore de celle des nationalités. » (JSSP, I-2-2, 1861 : p.55 –*Travaux de la Société*).

(institution privée qui ne peut pas être assimilée à une OI) et l'organisation de nouveaux congrès, ne semblent pas changer cette tendance générale (voir la section suivante).

En conclusion, tandis que les études publiées dans le JSSP portent sur un éventail large et varié de pays et des régions, leur assise internationale reste assez floue. Autrement dit, les références aux Congrès internationaux, relativement abondantes, ne sont pas connectées aux analyses comparatives reproduites dans les différents numéros du JSSP (avec l'exception des statistiques internationales sur l'agriculture). En fait, ces Congrès semblent agir sur des aspects assez limités. Dans le JSSP, l'international reste une dimension assez théorique, même si très appuyée : si « *La vie sociale est subordonnée à des lois générales* » et si celles-ci sont universelles, la statistique, qui doit trouver ces lois, est forcément internationale dans l'esprit (JSSP, I-2-5, 1861 : p.112 –*De la statistique et son application à l'étude des faits sociaux/I. La statistique est une science* par Ernest Bertrand, conseiller à la Cour impériale à Paris).

Nous pouvons en déduire que l'intérêt par la dimension internationale des statistiques tout au long des trois premières décennies du JSSP est davantage destiné à renforcer la fondation des statistiques étatiques qu'à contribuer prioritairement au développement d'un programme international suivi d'effet, exception faite de l'agriculture qui semble toutefois s'avérer un exercice ponctuel. C'est à l'échelle de l'Etat (centralisé) que des améliorations doivent être faites en premier¹⁷. Certes, cette préférence est logique et découle également du fait que les Congrès internationaux ont des difficultés évidentes. Nous pouvons également avancer ici que les congrès et les commissions qui ont précédé les OI auront manqué du nouveau type de pouvoir introduit par ces dernières. Nous approfondissons par la suite les caractéristiques et les apports des congrès. Nous renforcerons notre hypothèse, basée sur le JSSP, selon laquelle ces Congrès internationaux ont surtout contribué à renforcer les statistiques officielles dans les pays participants. Mais nous ouvrons également d'autres pistes.

5- Les Congrès internationaux de statistique : centralisation et comparaison statistiques

Comme évoqué dans l'analyse du JSSP, le premier Congrès international de statistique a lieu à Bruxelles en 1853. Le huitième, se déroulant à Saint-Pétersbourg en 1872, amènera la création d'une Commission permanente qui devra remplacer le Congrès (et qui fera suite aux avant-congrès¹⁸). Cependant, cette commission disparaîtra aussi rapidement, en 1876¹⁹. La création de l'IIS en 1885 donnera lieu à des nouveaux congrès. Entre les deux dates (1876-1885) quelques congrès consacrés à la démographie et à l'hygiène seront organisés (pour une chronologie complète, voir l'annexe).

Le principal but du Congrès en 1853 est double : la centralisation des statistiques dans les différents pays et la comparabilité des données ainsi coordonnées, la première facilitant la seconde. Il s'agit, en effet, « [...] *de chercher à introduire de l'unité dans les statistiques*

¹⁷ Suite à son expérience au Congrès de 1853, E. Bertrand relate : « [...] *j'ai préparé et fis adopter un nouveau programme des travaux de la statistique de France.* » Cette nouvelle activité sera critiquée par les préfets notamment du fait de l'« *extension démesurée donnée [au] service depuis 1853* » (JSSP, I-13-2, 1872 –*Procès-verbal de la séance du 5 novembre 1870*).

¹⁸ Formés de « *délégués officiels* » préparant le programme du congrès (JSSP, I-9-1, 1868 –*Rapport à la Société de statistique de Paris sur les travaux du Congrès de Florence* par A. Legoyt).

¹⁹ « *In St. Petersburg a Permanent Commission was created which to some degree was to replace the congress. It met four times : in Vienna 1873, in Stockholm 1874, in Budapest 1876, and finally in Paris 1878, after which conference its work came somewhat dramatically to an end.* » (Westergaard, 1932 : pp.172-173).

*officielles que publient les Gouvernements, et de rendre les résultats comparables. Les travaux particuliers deviendront plus faciles, quand on aura posé des bases générales auxquelles on pourra les rattacher, et qu'on aura adopté, dans les différents pays, des nomenclatures et des tableaux uniformes : cette espèce de langue universelle, en simplifiant les travaux, leur assurera plus d'importance et de solidité. [...] Le moyen le plus sûr d'arriver à l'unité désirée semble être la création, pour chaque Etat, d'une Commission centrale de statistique²⁰ [...]. » (p.143 dans *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1853*). Ce sont les données régionales qui auraient jusqu'à là « dominé » : « Dès le siècle de Louis XIV, le Gouvernement demandait que les Intendants des provinces rassemblent des documents aussi précis que le comportât cette époque, sur la population et sur la richesse politique. Sous Napoléon I^{er}, la statistique de l'Empire fut entreprise par départements. [Mais ces données n'ont] pas, alors, été mises en harmonie par des relevés généraux [...]. » (p.12 dans *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1855*). Suite à l'unification des données, et par conséquent : « Ces congrès, qui réuniraient les délégués des institutions centrales des pays les plus avancés dans les études de la statistique, imprimeraient une marche uniforme à cette science [...]. » (p.144 dans *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1853*).*

En cohérence avec la portée des objectifs et leurs implications pour les Etats, les Congrès devaient être officiels : « *These congresses were held under government auspices ; the leaders of the statistical services were sent as official delegates [...].* » (Westergaard, 1932 : p.173). Mais la tension entre l'officialité et la mise en œuvre effective des résolutions fait vite surface. H. Westergaard l'exprime assez clairement : « [...] *even though the governments were not bound to accept resolutions, indefinite and vague as they sometimes were, they were nevertheless supposed to take interest in the transactions of the congresses* » (Westergaard, 1932 : p.173). Dans le JSSP, ce débat apparaît dans les positions « pour » ou « contre » l'indépendance du Congrès. La deuxième position est supposée permettre l'avancement des travaux par les « scientifiques », la première (maintenir le caractère officiel des Congrès) assurerait (peut-être) un suivi des résolutions. Cependant, ce sont les notions d'indépendance et d'officialité qui posent problème, nécessitant des plus amples éclaircissements²¹.

Les Congrès formulent, en effet, des recommandations (« *solutions* ») en direction de tous les Etats représentés. L'information statistique sur la population, par exemple, doit intégrer un recensement général comprenant tous les individus, la tenue d'un registre avec les mariages, les naissances, les décès... D'autres domaines sont pris en compte dans une liste presque interminable de sujets à mesurer et à comparer : le territoire, le cadastre, l'agriculture, l'industrie, le commerce, le budget des « classes laborieuses », l'éducation, la criminalité (pp.143-165 *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1853*).

²⁰ Inspirée probablement de la Commission centrale de statistique créée en 1841 en Belgique et dont A. Quetelet avait été nommé président (Zahn, 1934 : p.1). A. Quetelet incarne le lien entre le travail scientifique, l'unité des statistiques étatiques et les Congrès internationaux dont il est à l'origine : « *Quetelet did not limit his role to that of a mere scientist, using figures produced by the State. He actively took part in the construction of administrative statistics.* » (Bracke, 2002 : p.10).

²¹ E. Brian considère qu'il aurait existé une tension entre les représentants administratifs et les gouvernements, en faisant une distinction assez nette entre ces deux groupes. Ainsi, par exemple, la comparabilité aurait avancé en lien avec « *l'autonomie des activités des bureaux vis-à-vis de leurs tutelles gouvernementales* » (Brian, 1989 : p.218). Le lien entre ces deux fonctions pouvant exister, c'est sa précarité qui aurait gêné : « *La crise de 1878 avait été suscitée par l'incertitude sur le statut des participants aux Congrès de statistique.* » (Desrosières, 2003). Pour le cas du français A. Legoyt, son action ne semble pas s'écarter significativement des intérêts du pouvoir politique, tout au moins si l'on tient compte de la portée plutôt limitée de ses interventions aux congrès. D'autres informations complémentaires seraient nécessaires pour établir sa marge de manœuvre, voire son initiative.

L'exhaustivité et les implications techniques des thèmes abordés font apparaître la liste de résolutions comment étant plutôt une liste de vœux dont la mise en pratique sera forcément à très long terme. En attendant, l'organisation étatique des statistiques resterait le préalable de ce vaste programme. Cette organisation refléterait la légitimation de la discipline aux yeux des certains responsables politiques aussi bien qu'elle serait l'instrument du renforcement des données et de leur harmonisation à la base : « *The main aim of the Commission [centrale de statistique belge créée en 1841] was to rationalize official statistics [...] the design of the questionnaires and the presentation of the results, thus making the different statistics comparable. The Commission had to design a masterplan to draw up a complete statistics of the country [...]. This plan could serve as a guideline for the departments [...].* » (Bracke, 2002 : p.13). Dans un autre exemple, lors de la préparation du dénombrement de 1881 en France, l'inquiétude se centre surtout sur la comparabilité statistique à l'intérieur du pays, plutôt que sur les recommandations du Congrès relatives à la comparabilité internationale (JSSP, I-22-12, 1881 : pp.309-314 –*La préparation du prochain dénombrement*²²). Toutefois, les comptes rendus des Congrès nous permettent de nuancer cette absence de retombées dans les articles du JSSP : dans le compte rendu de celui de 1860, on peut supposer que certaines résolutions ont été intégrées dans le recensement français, les amendements proposés par A. Legoyt semblant dériver de l'expérience : « *Dans les pays où [...] le recensement ne pourrait être opéré en un seul jour, il est à désirer que les agents qui en sont chargés soient tenus d'y procéder dans un délai déterminé et aussi court que possible.* » (p.151 dans *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1860*)²³.

Les compte-rendus des Congrès internationaux suivants ne recueillent pas des changements significatifs dans les objectifs ou les recommandations, tandis que les domaines statistiques à comparer sont élargis (JSSP, I-19-1, 1878 : pp.3-7 –*Vingt-cinquième anniversaire du Congrès international de statistique (1853-1878)* par Xavier Heuschling, statisticien belge). Par proposition d'Ernst Engel, savant, chef de bureau des statistiques de la Prusse, il est décidé de publier une Statistique Générale Internationale en 1867, mais « *ce vaste programme ne fut pas accompli* » à l'exception de « *certaines parties* » (Zahn, 1934 : p.2). Dans le cas de l'IIS, ses bulletins laissent transparaître la continuité dans la quête de la comparabilité internationale, toujours à consolider, même dans domaines pas trop complexes *a priori* : « *It would be desirable, if it were practible, to arrive at the proportion which marriages in each country bear to the marriageable portion of the population in each. This may be a fitting work for the International Statistical Institute.* » (p.161 dans le *Bulletin de l'IIS*, 1886²⁴).

²² Cet article reproduit le rapport de la Commission consultative qui est nommée en 1880 pour faire des recommandations sur le recensement. Dans ce document, il est question de ne pas « *rester au-dessous de ce qui se fait ailleurs* » en termes d'exécution du dénombrement en un seul jour (p.311). De même, la centralisation du dépouillement comme observée « *en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis [...] lui a paru [à la Commission] présenter des très-grandes avantages et donner les meilleurs résultats.* » (p.314). Mais pour ce qui est des critères concrets pour le recensement (population de fait ou de droit, bulletins à employer, nature des questions à poser), rien est dit sur les recommandations des Congrès internationaux.

²³ L'organisation des statistiques des Etats se fera, en fait, beaucoup attendre. Dans les années 1910, la question est toujours posée : « *The greatest difficulty in the organisation of international statistics was to persuade the national Governments to unify the system of collecting and preparing statistics.* » Souligné par le représentant de l'Institut international de l'agriculture dans le compte rendu de la *Conférence on International Co-operation in Statistics*, 14-15 août 1919, p.5 (Réf. Archives de la SDN, Carton R.289 « International Statistics »).

²⁴ Dans *International Statistics, illustrated by Vital Statistics of Europe and of some of the United States of America. Extracts from the Address of sir Rawson W. Rawson, K. C. M. G., C. B. at the Opening meeting of the Statistical Society, Session 1885*, pp.153-182 du *Bulletin de 1886*. Rawson a été le premier président de l'IIS.

En général, nous pouvons donc renforcer notre hypothèse du soutien prioritaire des données (centralisées et harmonisées) des Etats dans le contexte d'une animation internationale des travaux (visant notamment les « *critères statistiques* »²⁵). Ce soutien va dans le sens du lien premier entre l'Etat (gouvernement) et ses statistiques. Les différents numéros du JSSP soulignent régulièrement deux de ses aspects fondamentaux (les statistiques comme fondement des institutions et comme information nécessaire à la décision) : « *En dehors même du crédit et de l'opinion, deux forces toutes modernes, on peut dire que sans statistique il n'est pas de grand chef d'empire. Aux premiers temps de nos sociétés modernes, alors que tout pasteur de peuples ne connaissait qu'une puissance, son génie, après Dieu, nous voyons les fondateurs de l'empire tenter de donner pour base à leurs institutions, pour guide à leurs actes, la statistique.* » (JSSP, I-1-3, 1860 : p.62 –*Mortalité comparée des diverses parties de la France* par Auguste de Malarce, sous-chef du ministère de l'intérieur). Un autre aspect du lien entre Etat et quantification peut être également identifié dans les JSSP : les statistiques pourraient stabiliser le pouvoir au moment où la souveraineté du peuple est crainte²⁶ ; elles pourraient être une forme de contournement du suffrage²⁷. L'analyse de cet aspect, qui demanderait de plus larges investigations, ne peut pas être développée ici.

Pour finir ce point, une dimension complémentaire peut être incorporée à notre hypothèse du soutien prioritaire des données des Etats dans le contexte international. En fait, la comparabilité internationale est une facette de la comparabilité générale des données : dès le début, la statistique *est* comparaison. Des individus et des événements incommensurables sont alignés dans des catégories homogènes (équivalence) (Le Bras, 1993 ; Desrosières, 2007). Les frontières nationales ne devraient pas résister à ce principe. Mais il faut un élément déclencheur pour la mise en œuvre effective d'une telle comparabilité inter-étatique. Cet élément serait, pour nous, l'existence d'une *politique (action) internationale*.

Dans ce sens, la création de la Commission permanente du Congrès international pourrait s'interpréter comme la volonté, non pas de faire une politique internationale (ce qui sera propre aux OI), mais de stabiliser une activité en continu, plus solide que les accords ponctuels entre Etats. Ceci contrasterait avec la thèse classique justifiant la création de cette commission : H. Westergaard considère, en effet, que les membres assistant aux Congrès étaient de plus en plus nombreux, ce qui rendait difficile la définition et la discussion des

²⁵ Cette idée est, en partie, évoquée par E. Brian : « *Leur force mythologique [des textes d'apprentissage de la statistique de la fin du XIX^e] repose sur l'ignorance dans laquelle est tenue la construction historique des critères statistiques. Les échanges entre statisticiens avérés dès l'origine de la discipline, institués depuis les congrès, y sont mentionnés comme la manifestation de l'essence de la statistique, alors qu'ils apparaissent, une fois analysés, comme nécessaires à cette construction.* » (Brian, 1989 : p.218). Voir également le travail de M. Labbé (2008) sur l'influence de l'internationalisme statistique sur la définition de la *nationalité* au XIX^e siècle.

²⁶ Le suffrage est, en effet, craint par son potentiel révolutionnaire : « *Si ces appréhensions ont été confirmées par les événements, si les électeurs à 500 fr. ont envoyé à la Chambre qui a fait la révolution de 1830 ; si les électeurs à 200 fr. ont nommé cette minorité ardente et audacieuse qui a fait la république de 1848, on comprend qu'il soit difficile de se défendre d'une certaine anxiété, chaque fois que cet immense mécanisme du suffrage universel doit être mis en mouvement [...].* » (JSSP, I-3-6 : 1862 : p.154 *Statistique électorale de l'Angleterre et de la France* par A. Legoyt).

²⁷ La statistique irait dans le sens des « vrais » intérêts des masses, en dessus de leurs opinions (étant réduites ici à des sentiments comme celui de la « *défiance* ») : « *Considérant [...] par suite de l'ignorance qui règne au sein des masses, au sujet de la haute utilité des recherches statistiques, les enquêtes ouvertes par les gouvernements sur l'état économique des populations, sur les sources de la production, sur les mouvements de la richesse publique, rencontrent, de leur part, des défiances, quelquefois même une hostilité qui peuvent compromettre les résultats ; qu'à ce point de vue, il importe de les éclairer sur les buts de ces enquêtes et de les disposer à les accueillir comme des mesures essentiellement favorables à leurs intérêts.* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.7 –*Statuts adoptés par la société dans sa séance d'installation du 5 juin*) (voir également la note 32 plus bas).

résolutions pendant les Congrès²⁸. La pérennité d'une entité qui traiterait les affaires internationales, comme c'était le cas des affaires étatiques, ne mérite pas une explication plus approfondie ? Il convient également de se demander si la transposition de la relation entre politique et statistiques du contexte de l'Etat à celui de l'international n'entraînera pas une transformation de la relation elle-même.

6- Une deuxième définition des statistiques internationales : le pouvoir des OI

Nous avons commencé par définir les statistiques internationales comme étant celles produites par les OI. Nous pouvons maintenant préciser qu'elles sont également attachées aux actions des OI. En correspondance avec l'idée selon laquelle les statistiques des Etats doivent éclairer les masses de leurs « véritables » intérêts, pour le savant belge Adolphe Quetelet, « *La statistique, conçue dans un esprit d'unité et reposant sur des bases fixes appropriées à tous les pays, est destinée, [...] à étendre ses bienfaits à toutes les contrées et à répandre de nouvelles lumières sur les véritables intérêts des gouvernements [...].* » (p.19 dans *Compte-rendu du Congrès international de statistique de 1853*). C'est peut-être la première déclaration officielle du désir de créer une politique internationale moderne et quantifiée, destinée aux gouvernements ! Mais de quel type de politique peut-on parler pour des entités (les OI) qui ne s'appuient pas sur un système représentatif ? Rappelons, dans ce sens, le lien qui est fait entre le régime parlementaire (qui va évoluer vers le suffrage universel) et les statistiques, destinées à aider à le relativiser tout en faisant du « social » : « [...] *la statistique est incorporée au régime auquel appartient l'avenir des sociétés [...].* » (JSSP, I-1-1, 1860 : p.3 –*Extrait du procès-verbal de la séance d'installation*). A quel régime sont incorporées les statistiques internationales ?

Nous tentons de rendre compte de cette question en complétant la définition de ces statistiques. En analysant le JSSP et les comptes rendus des Congrès internationaux, nous avons pu identifier l'émergence d'une grande partie des ingrédients des futures données des OI : une base scientifique (exhaustivité, justesse, comparabilité), une dimension morale-pratique (progrès social, entente entre les pays, échange commercial), la définition de plans assortis de résolutions destinées aux Etats, la création d'une entité permanente...

Mis à part l'accomplissement très limité d'une véritable statistique comparée au XIX^e siècle, la principale différence par rapport aux statistiques des OI au XX^e est que les pays n'y dépêchent pas seulement des représentants mais, comme souligné plus haut, les Etats se voient retirer une partie (même si relative) de leur souveraineté politique. Ainsi, nous pouvons définir le « régime » politique des OI comme suit : l'activité des OI n'est pas directement contrôlée par les parlements des Etats mais par des représentants des gouvernements, les délégués. Ne pouvant pas pour autant proposer de la loi, qui reste du ressort des parlements²⁹,

²⁸ « *It is clear that in such enormous assemblies the value of the proceedings will easily suffer. Neumann-Spallart [...] remarks [...] about the congress at Florence, that too much time was taken up by long speeches, and many resolutions were accepted without full discussion. To counteract these drawbacks Engel in Berlin, 1863, proposed a scheme for a permanent organisation of the statistical congress.* » (Westergaard, 1932 : p.180).

²⁹ Les OI ne sont pas de grands Etats planétaires, il n'y a pas de société politique internationale non plus, exprimée, par exemple, par l'existence de partis politiques internationaux (Kennedy, 2006). Quant à l'Union européenne, l'existence d'une société politique est encore très vacillante : d'une part, dans le Parlement européen les partis politiques restent « nationaux » ; d'autre part, le pouvoir de ce parlement est limité, n'élisant pas la Commission européenne, par exemple, et ne « légiférant » dans la plupart des cas qu'en partageant la décision avec les autres institutions européennes.

les OI développent ce qu'on appellera l'activité technique destinée aux « *questions économiques et sociales* », réputées non politiques : « [...] *les questions commerciales, industrielles, et agricoles, les questions financières et de transport, les questions démographiques et d'émigration, les questions d'hygiène et de santé publique, d'habitation et d'alimentation* [...] » (Ghébali, 1970 : p.91). Dans ce contexte, la définition d'un programme statistique tiendra une première place. Il devra, certes, obtenir l'accord des délégués des Etats, mais dans un rôle fondamentalement différent par rapport aux représentants aux Congrès internationaux du XIX^e siècle. Le programme statistique des OI est établi dans un contexte autonomisé : (i) des missions propres pour les OI, politiques (désarmement, sanctions pour maintenir la paix) mais surtout des missions techniques (économiques et sociales³⁰) ; (ii) des missions exécutées, pour la première fois dans l'histoire, par un fonctionnariat international permanent, non élu mais possédant un certain degré d'initiative (secrétariat)³¹.

Nous avançons que la combinaison de ces facteurs fonde, en fait, un nouveau lien entre politique et statistiques : ce lien est affranchi d'une quelconque alternance politique. Si, dans le contexte de l'Etat, la volonté de fonder un tel lien existe également (identifiée dans le JSSP³²), l'existence pratique d'une pluralité politique (même si limitée) l'empêche dans les faits³³. Nous ne suivons pas la thèse d'une démocratie représentative bloquée par l'administration publique, nécessitant la pression de la « société civile » (Zimmern, 1930³⁴), mais celle de la pluralité (relative) des analyses statistiques et scientifiques comme faisant partie du fonctionnement démocratique, au même titre, par exemple, que la négociation collective³⁵.

³⁰ Le développement de l'activité technique mérite d'être explicité. De manière classique, elle n'aurait pas été prise en compte en tant qu'activité centrale de la SDN (et des OI en général) qu'à la fin des années 1930, suite à une tentative de *sauver* la Société, critiquée comme étant impuissante face aux Etats et leurs volontés belliqueuses (Ghébali, 1970). Cette interprétation est contrastée par deux faits. D'une part, l'activité technique fait partie de la fondation de la SDN : dès le début, le secrétariat est limité dans ses initiatives plus politiques par les délégués des Etats lors des conférences et des conseils où ils siègent. C'est là que l'activité technique est mise en avant comme étant le *moyen* de faire avancer certaines propositions dans les domaines concernés par la SDN, sans passer à chaque fois par les assemblées (et sans exclure pour autant une interaction avec les délégués des gouvernements). D'autre part, les Etats-Unis, instigateurs de la création de la SDN, étaient aussi fondateurs des relations bilatérales fondées sur la technicité des coopérations.

³¹ Dans une lettre du 14 février 1920, le Directeur de la Section économique et financière, J. A. Salter, suggère au Secrétaire Général, E. Drummond, d'exercer son autorité dans l'élection des membres du Comité Statistique, sans passer par le Conseil, où siègent les représentants des gouvernements : « *I suggest to you that the appointment of such a committee might perhaps be properly made upon the authority of the Secretary General and without the actual instructions of the Council.* » (Réf. Archives de la SDN, Carton R.289 « International Statistics »).

³² Comme évoqué plus haut (voir la note 27), pour certains, les statistiques peuvent (doivent) contribuer à surmonter les opinions politiques. Elles peuvent apporter « *des fondements certains, en substituant la réalité des faits aux hypothèses a priori et aux utopies* » (JSSP, I-2-5, 1861 : p.112 –*De la statistique et son application à l'étude des faits sociaux*/I. *La statistique est une science* par E. Bertrand).

³³ « *C'est [...] par la méthode expérimentale [statistique]* » que les libéraux « *sont arrivés à leurs conclusions* » « *tout comme ceux [les socialistes] qui les contredisent et les combattent.* » (JSSP, I-26-11, 1885 : p.440 –*La statistique internationale* par L. Say).

³⁴ A. Zimmern considère que la démocratie représentative est accaparée par l'administration publique et que la société civile a intérêt à faire valoir son opinion par les biais des experts. Il n'envisage pas la pluralité de l'expertise du fait de l'alternance politique, mais appuie le contre-pouvoir des lobbies qui, par ailleurs, ont toujours existé dans l'histoire de la démocratie représentative... Ces lobbies peuvent, au contraire, être analysés comme étant une entrave à cette dernière (Gobin et Smets, 1998). En fait, A. Zimmern semble avancer déjà la définition d'une sorte de « *démocratie technique* », focalisée essentiellement sur des groupements industriels et financiers et citant déjà le travail de la SDN.

³⁵ La discussion reste ouverte : si la statistique publique centre le débat sur ce qui est mesuré, elle l'ouvre aussi par les usages qui peuvent en être faits, même si restreints à ce qui est disponible.

Les activités techniques internationales (et les statistiques internationales) deviendraient ainsi une nouvelle *forme* d'action politique. Nous l'appelons le pragmatisme éthique : s'insérant dans la tradition statistique des Etats où les données ont déjà joué un rôle pragmatique (connaissance pour le bon gouvernement), la quantification internationale se débarrasse du pluralisme politique garanti, au minimum, par l'existence d'une majorité et d'une opposition. A la place, nous trouvons la légitimité morale et non discutable posée avec le but initial de la recherche de la paix mondiale³⁶.

C'est par ce biais que l'OI est peut-être la seule institution qui va réaliser le vieux rêve de connecter directement science et morale sans passer par le débat d'idées, comme dans les mots du savant français Antoine de Lavoisier (1743-1794), en se référant aux statistiques : « *Un travail de cette nature contiendrait, en un petit nombre de pages toute la science de l'économie politique, ou plutôt cette science cesseroit d'en être une ; car les résultats en seroient si clairs, si palpables ; les différentes questions qu'on pourroit faire, seroient si faciles à résoudre, qu'il ne pourroit plus y avoir de diversité d'opinion* ». Cité par H. Westergaard (1932 : p.99). Dans l'international, la divergence d'opinion cesserait également (en principe), l'économique étant assimilé à l'humanitaire dans le domaine technique : « *Le Gouvernement des Etats-Unis [...] suivra avec intérêt les efforts de la [SDN] pour traiter plus complètement les problèmes relatifs au domaine de l'hygiène et aux domaines humanitaire et économique.* » (Ghébali, 1970 : p.17)³⁷.

Enfin, un certain paradoxe peut être souligné : les statistiques dans le JSSP sont parfois (et surtout au début) analysées dans une perspective explicative. On ne craint pas de parler de causes des phénomènes sociaux. En contraste, les premières statistiques de la SDN seront beaucoup plus descriptives, voire modestes dans leur présentation³⁸. Et pourtant leur puissance sera aussi importante, voire supérieure, par rapport aux statistiques de l'Etat, notamment dans le domaine du « développement » et, plus récemment, dans celui de la « mondialisation ». Ainsi, par exemple, depuis les années 1990, les statistiques internationales de l'éducation accompagnent des coupures budgétaires dans certains pays du Sud (Cussó et D'Amico, 2005 ; Cussó, 2007). Il est question d'avancer un objectif plus au moins général et consensuel (*l'Education pour tous*) et la démonstration chiffrée du degré d'efficacité des dépenses par rapport aux résultats scolaires. Avec l'appui des comparaisons internationales, il serait possible d'établir qu'ayant un niveau égal d'acquis scolaires, certains pays dépensent moins que d'autres. Il s'ensuit que c'est le type de gestion qui détermine les résultats et non le niveau de dépense publique, qui peut être même réduite. La diversité d'opinion sur un tel sujet n'a pas vraiment la place : tandis que l'alternative à cette démonstration chiffrée peut exister (si basée sur sa « scientificité » –Cussó, 2006), elle ne peut pas pour autant dégager une pluralité politique, étant bridée par la forme institutionnelle (intergouvernementale), par la mission (charte) et par le fonctionnement pratique (technique) des OI.

³⁶ L'expression « pragmatisme éthique » est utilisée dans d'autres contextes. Inspiré par la théorie de la justice de J. Rawls, H. S. Richardson (1995), par exemple, fait du droit la base d'une politique du bien. Nous préférons analyser l'épaisseur historique et les instruments de cette conception qui naît, non par hasard, avec le régime parlementaire et le contournement de la puissance du suffrage.

³⁷ Dans une lettre (2 février 1939) de l'Administration américaine donnant de vagues espoirs concernant l'intégration des Etats-Unis à la SDN, tout au moins pour les questions « non politiques ».

³⁸ Voir, par exemple, la compilation de tableaux, non commentés, dans *l'Annuaire statistique international*, crée en 1925 et dont le premier exemplaire est publié en 1926.

Bibliographie

- Brake, N. (2002) « For State and Society ? Official Statistics in 'Belgium', 1795-1870 », *XIII World Congress of the IEHA*, 23p.
- Brian, E. (1989) « Statistique administrative et internationalisme statistique pendant la seconde moitié du XIXème siècle », *Histoire & Mesure*, IV-3/4, pp.201-224.
- Cussó, R. et D'Amico, S. (2005) « From development comparatism to globalization comparativism : towards more normative international education statistics », *Comparative Education*, vol. 41, n° 2, mai, pp.199-216.
- Cussó, R. (2007) « SACMEQ, PASEC, PISA... les enquêtes sur les acquis des élèves et les politiques de mondialisation », *Les évaluations au niveau international : impacts, contradictions et incertitudes*, CIEP, Sèvres, pp.79-89.
- Cussó, R. (2006) « La Banque mondiale et l'éducation dans les pays 'pauvres' : quelques éléments pour une contre-expertise », *Questions vives. Éducation/économie : un conflit de valeur(s) ?*, vol.3, n°6, pp105-121.
- Cussó, R. (2004) « La méthode ouverte de coopération en Europe : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation », Séminaire RAPPE *Les comparaisons nationales et internationales de politique éducative*, 24-25 mai 2004, Paris.
- Desrosières, A. (2007) « Comparer l'incomparable. Essai sur les usages sociaux des probabilités et des statistiques » in Touffut J. P. (éd), *La société du probable. Les mathématiques sociales après Augustin Cournot*, Albin Michel, Paris, pp.163-200.
- Desrosières, A. (2003) « Entre l'administration et la science : les transformations de l'internationalisme statistique », *Communication au congrès de l'Institut international de statistique*, Berlin, août 2003.
- Desrosières, A. (1993) *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte/Poche, Paris.
- Ghébal, V.-Y. (1970) *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Dotation Carnegie pour la paix mondiale, Genève.
- Gobin, C. et Smets, I. (1998) « Introduction » in *Lobbysme, Pluralisme et intégration européenne*, Ed. PIE, Bruxelles, pp.13-23.
- Graunt, J. (1977[1662]) *Observations naturelles et politiques sur les bulletins de mortalité*, INED, Paris.
- Kennedy, P. (2006) *The Parliament of man. The United Nations and the quest for world government*, Penguin, Londres, New York.
- Labbé, M. (2008) « Internationalisme statistique et recensement de la nationalité au 19eme siècle », *Les journées d'histoire de la statistique (JHS) –deuxième édition :* <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/colloques/jhs/pdf2008/article-labbe.pdf>
- Le Bras, H. (2000) *Naissance de la mortalité. L'origine politique de la statistique et de la démographie*, Seuil/Gallimard (collection Hautes Études), Paris.
- Le Bras, H. (1993) « Démographie et démocratie », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXI, n°97.

Manela, E. (2007) *The Wilsonian moment. Self-determination and the international origins of anticolonial nationalism*, Oxford University Press, Oxford.

Nixon, J. W. (1960) *A History of the International Statistical Institute, 1885-1960*, IIS, La Haye.

Petty, W. (1905[1690]) *Arithmétique politique* in *Les œuvres économiques de W. Petty*, Tome I, Giard et Brière, Paris.

Richardson, H. S. (1995) « Beyond good and right: toward a constructive ethical pragmatism », *Philosophy & Public affairs*, vol. 24, n°2, pp.108-141.

Schweber, L. (1997) « L'échec de la démographie en France au XIX^e siècle ? », *Genèses*, 29, pp.5-28.

Smouts, M.-C. (1995) *Les organisations internationales*, Colin, Paris.

Westergaard, H. (1932) *Contributions to the history of statistics*, Mouton Publishers, La Haie, Paris, Londres.

Zahn, F. (1934) *50 années de l'Institut International de Statistique*, IIS, La Haye.

Zheng Kang (1992) « La société de statistique de Paris au XIX^e siècle : un lieu de savoir social », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, 9, mis en ligne le 18 mars 2009. URL : <http://ccrh.revues.org/index2808.html>

Zimmern, H. (1930) « Democracy and the Expert », *The Political Quarterly*, Vol.1, n°1, janvier, pp.7-25.

Annexe - Chronologie du JSSP et des Congrès internationaux relatifs à la statistique

Journal de la SSP	Année	Congrès de statistique	Congrès IIS
	1853	Bruxelles	
	1855	Paris	
	1857	Vienne	
I ^e série 1 ^{er} Vol. N°1-6	1860	Londres	
I ^e série 2 ^e Vol. N°1-12	1861		
I ^e série 3 ^e Vol. N°1-12	1862		
I ^e série 4 ^e Vol. N°1-12	1863	Berlin	
I ^e série 5 ^e Vol. N°1-12	1864		
I ^e série 6 ^e Vol. N°1-12	1865		
I ^e série 7 ^e Vol. N°1-12	1866		
I ^e série 8 ^e Vol. N°1-12	1867	Florence	
I ^e série 9 ^e Vol. N°1-12	1868		
I ^e série 10 ^e Vol. N°1-12	1869	La Haie	
I ^e série 11 ^e -12 ^e Vol. N°1-12	1870		
	1871		
I ^e série 13 ^e Vol. N°1-12	1872	Saint-Petersbourg – Congrès + Commission permanente	
I ^e série 14 ^e Vol. N°1-12	1873	Vienne	
I ^e série 15 ^e Vol. N°1-12	1874	Stockholm	
I ^e série 16 ^e Vol. N°1-12	1875		
I ^e série 17 ^e Vol. N°1-12	1876	Budapest	
I ^e série 18 ^e Vol. N°1-12	1877		

I ^e série 19 ^e Vol. N°1-12	1878	Paris - Commission permanente seulement <i>Paris - Démographie</i>	
I ^e série 20 ^e Vol. N°1-12	1879		
I ^e série 21 ^e Vol. N°1-12	1880	<i>Turin - Démographie et hygiène</i>	
I ^e série 22 ^e Vol. N°1-12	1881		
I ^e série 23 ^e Vol. N°1-12	1882	<i>Genève - Démographie et hygiène</i>	
I ^e série 24 ^e Vol. N°1-12	1883		
I ^e série 25 ^e Vol. N°1-12	1884	<i>Amsterdam - Démographie et hygiène</i>	
I ^e série 26 ^e Vol. N°1-12	1885	Création de l'IIS	
I ^e série 27 ^e Vol. N°1-12	1886	Bulletin de l'IIS	
I ^e série 28 ^e Vol. N°1-12	1887	<i>Vienne - Démographie et hygiène</i>	Rome
I ^e série 29 ^e Vol. N°1-12	1888		
I ^e série 30 ^e Vol. N°1-12	1889	<i>Paris - Démographie et hygiène</i>	Paris
I ^e série 31 ^e Vol. N°1-12	1890		
	1891	<i>Londres - Démographie et hygiène</i>	Vienne