

CRISES ET RUPTURES :
LEÇON STATISTIQUE
DU MOMENT ROOSEVELT

Il est dorénavant établi que les statistiques publiques ne sont pas seulement des outils d'observation de la société, mais aussi des instruments de gouvernement qui, par leurs méthodes, la façon dont ils sont élaborés et les catégories qu'ils établissent, influencent l'action politique et transforment ainsi la société qu'ils décrivent.

Ces dernières années ont été marquées du sceau de « la crise » : crise financière, crise économique, crise écologique, crise sociale, crise démocratique... Le monde occidental et son modèle supposé universel de libéralisme politique et économique seraient en crise. Prendre au sérieux cette crise suppose d'en considérer la traduction statistique. Si cette crise est réelle, son effet sur les statistiques publiques ne peut pas être seulement une chute des séries quantitatives dans les abysses des minima, car une simple décroissance – quand bien même vertigineuse – signifie que les séries statistiques passées restent capables de décrire la société. Si la crise est réelle, les séries classiques correspondant au monde ancien devraient être critiquées et radicalement remises en cause par les utilisateurs, qui demandent impérieusement à ce qu'elles soient renouvelées et adaptées aux nouvelles réalités apparues avec la crise.

Le moment Roosevelt a été celui d'une telle remise en cause des méthodes statistiques. C'est peu dire que la Grande Dépression provoquée par le krach de 1929 a constitué un profond bouleversement aux États-Unis. Ce ne fut pas seulement une crise économique, ni même une crise sociale, mais aussi une profonde crise d'identité. Les acteurs d'alors étaient nombreux à craindre de voir jusqu'au caractère démocratique de la nation remis en cause. Les fermiers, symboles d'autonomie individuelle,

étaient ruinés et contraints de quitter leur terre; les ouvriers, auparavant fer de lance du capitalisme libéral, formaient des hordes de chômeurs ne vivant plus que de charité et commençaient à se retourner, parfois très violemment, contre leurs employeurs; les capitalistes, exemples vivants de la liberté d'initiative individuelle, se défenestraient plutôt que d'affronter la faillite; enfin, on voyait çà et là des villes élire des maires socialistes, des administrateurs vanter les systèmes politiques expérimentés en Italie ou en Union soviétique. Bref, le changement causé par la Grande Dépression semblait menacer la nature même de la Fédération.

94 Ces bouleversements étaient si abyssaux que les outils classiques grâce auxquels l'administration fédérale décrivait habituellement le pays pour le gouvernement se trouvèrent complètement déclassés. Un exemple très frappant de cette myopie gouvernementale porte sur le chômage: entre 1932 (date à laquelle une controverse éclata entre le président Herbert Hoover et Frances Perkins, qui deviendra la ministre du Travail de Franklin D. Roosevelt l'année suivante) et 1937, soit pendant les cinq pires années de la Grande Dépression, personne ne connaissait le taux de chômage des États-Unis, ni le nombre des chômeurs, ni même, pour la plus grande part de la période, les tendances suivies par ces indicateurs! Personne, aucune entreprise, aucune administration, n'était parvenu à mesurer de façon fiable ce problème qui était bien entendu des plus aigus¹. Et le chômage ne faisait pas exception, loin de là, les pires fléaux sociaux du temps échappaient à la vigilance de l'administration: au début de la crise, il était impossible de savoir précisément combien de familles avaient abandonné leur ferme et migré, ou encore combien de personnes bénéficiaient du secours public, pour citer seulement les faits dont l'ignorance nous semble aujourd'hui la plus désarmante. La Grande Dépression avait bouleversé si profondément le pays que, pour l'administration, l'angoissante question de la manière dont celui-ci en ressortirait était donc redoublée de l'incapacité de produire une image cohérente et nette des transformations qu'il subissait.

Les acteurs répondirent à ces questions en multipliant les expériences leur permettant de ressaisir réflexivement leur pays, dont certaines connurent une destinée glorieuse. On pense bien sûr au Brain Trust, qui n'était rien d'autre qu'une tentative de Roosevelt pour se fier aux

1. Phénomène raconté par Frances Perkins elle-même (*Roosevelt*, Paris, Le Livre du jour, 1947), puis Margo Anderson (*The American Census*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1988) ou Jean Heffer (*La Grande Dépression. Les États-Unis en crise*, Paris, Gallimard, 1991), par exemple.

théories des universitaires pour comprendre la nouvelle situation. On pense encore au projet de la Farm Security Administration (FSA) dirigé par Roy Stryker et où travaillèrent Walker Evans, Russell Lee, Dorothea Lange, qui utilisèrent des outils très matériels pour le coup, puisqu'il s'agissait d'appareils photo, pour dresser un portrait de l'Amérique apparue avec la Grande Dépression.

Et entre les raisonnements abstraits des universitaires et les images argentiques des photographes, nous allons montrer que les *sondages*, invention de cette période, se révélèrent un des outils de réflexivité les plus spécifiques et les plus précis qui permirent à l'administration de ressaisir cette Amérique en train de naître dans la douleur, au point que par la suite ils rencontreront le succès mondial que l'on sait. Nous allons mettre en évidence trois transformations très profondes qui ont été nécessaires pour donner naissance aux sondages et qui ont donc permis aux États-Unis de se ressaisir réflexivement après la crise.

95

ÉTABLIR LA REPRÉSENTATIVITÉ STATISTIQUE

Pour que les sondages puissent jouer leur rôle d'outil réflexif pour l'administration, il a fallu d'abord en établir la théorie. Cette méthode avait été présentée pour la première fois à la communauté des statisticiens par Anders Kiær, le directeur du Bureau de statistique de Kristiana (aujourd'hui Oslo) en 1895, lors de la session de Berne de l'Institut international de statistique, le plus éminent regroupement de statisticiens d'État à l'époque. Les sondages n'ont donc pas été, à proprement parler, inventés en Amérique. Mais Kiær n'obtint que peu d'effets immédiats et sa méthode fut ensuite peu utilisée puis assez vite oubliée – au moins dans son pays². De sorte que, quand l'administration américaine s'en est emparée pendant les années 1930, elle a dû en pratique les réinventer.

Une ancienne pratique administrative des statistiques existait cependant localement, notamment au ministère de l'Agriculture, très différente de celle employée avec les sondages d'aujourd'hui mais qui reposait aussi sur un échantillon de « correspondants » remplissant des questionnaires. La réinvention des sondages par l'administration américaine consista donc aussi à réformer d'anciennes pratiques.

2. Einar Lie, dans « The Rise and Fall of the Sampling Survey in Norway (1875-1905) », *Science in Context*, vol. 15, n° 3, 2002, p. 342-386, montre comment Anders Kiær, directeur de la statistique norvégienne, a inventé – au sens propre – les sondages entre 1897 et 1900 avec son collègue Jakob Möhn, puis comment ceux-ci ont été radicalement délégitimés et oubliés dans leur pays au cours des années 1910.

Il faut préciser, à cause de leur célébrité contemporaine, que ces sondages réinventés par l'administration ne sont pas des « sondages d'opinion », comme on l'entend à tort le plus souvent aujourd'hui en France. Certes, ces derniers ont été mis au point peu avant 1936 par George Gallup et d'autres, ce qui leur permit de prévoir la réélection de Roosevelt et de jouer un rôle important pendant la période qui nous intéresse. Mais il se trouve que ce ne sont pas ces sondages-ci, apanage des entreprises privées principalement, que l'administration a utilisés³ car ils reposent sur la méthode célèbre des quotas, dont ses membres doutaient.

96 En fait, l'innovation théorique réalisée par l'administration fédérale fut de parvenir à articuler très solidement la notion de *représentativité* à la théorie mathématique des *probabilités*. La représentativité existait bien entendu déjà dans une démocratie comme l'Amérique, mais elle désignait initialement une relation de nature politique, la représentation démocratique en assemblée, et pas une relation scientifique. De son côté, la théorie des probabilités avait aussi été fondée depuis longtemps, et Arthur Bowley tout comme Ronald Fisher avaient déjà effectué le lien avec la statistique que les Américains utilisaient. Mais il ne s'agissait pendant les années 1920 que de formules mathématiques comme les tests d'indépendance ou d'erreur probable, pas de sondages représentatifs.

L'administration américaine, d'une part en collaborant avec l'université d'État de l'Iowa (où travaillait George Snedecor) et d'autre part en embauchant temporairement un contingent important d'universitaires brillants (dont des figures célèbres encore aujourd'hui en statistique comme Samuel Stouffer ou Fred Stephan), parvint à établir qu'un échantillon ne pourrait être dit « représentatif » qu'à la condition d'être constitué de *petites aires géographiques tirées aléatoirement*; ce qui deviendra la méthode canonique du « sondage aréolaire » fut la colle qui fixa définitivement la représentativité à la probabilité. L'aléa impliquait que les unités comprises dans l'échantillon fussent sélectionnées selon un processus dont la volonté ou le jugement humains étaient absolument absents – par exemple un tirage à pile ou face, ou l'utilisation de tables de nombres aléatoires. Son intérêt reposait en ce que lui seul permettait de calculer l'« intervalle de confiance » de l'échantillon, c'est-à-dire une mesure de la précision des estimations, calculée au moyen d'outils probabilistes⁴.

3. Comme le montre excellemment Loïc Blondiaux dans *La Fabrique de l'opinion*, Seuil, Paris, 1988.

4. Même si ce mode de désignation a presque disparu de la pratique démocratique actuelle

Par cette première transformation, la représentativité s'appliqua alors à un groupe de personnes non plus élues par le peuple, mais sélectionnées par le sort (lequel était cependant aux mains des experts statisticiens), et la théorie des probabilités permit dorénavant de légitimer des inférences de l'échantillon à l'univers, c'est-à-dire de la partie au tout.

REDÉFINIR LA NOTION DE POPULATION

La deuxième question à laquelle furent confrontés les acteurs dépasse cependant largement le problème théorique de l'inférence : ils durent redéfinir entièrement ce qu'ils appelaient la *population*. Concernant les sondages, ce terme désigne l'ensemble qui va être soumis à examen, qui est aussi l'ensemble dont parleront les chiffres une fois qu'ils auront été produits. Si, en théorie des sondages, la population peut être une cohorte de clous ou de vis, ici, concrètement, cette population était le plus souvent « les États-Unis » ou, pour reprendre une expression apparue à l'époque, « l'Amérique comme un tout ». Les sondeurs avaient comme principal objectif d'étudier l'ensemble du pays. Mais, pour ce faire, il ne suffisait pas de définir la population de façon abstraite ou générale, comme le font les sondages d'opinion qui se contentent de quotas. Au contraire, pour réaliser les sondages aléatoires de la façon la plus scientifique qui soit, il fallait construire ce que l'on appelle aujourd'hui une *base de sondage*, c'est-à-dire un document concret, matériel, qui énumère les individus sans omission ni répétition, de manière à pouvoir sélectionner l'échantillon.

97

Or, à cette époque, un tel document n'existait pas aux États-Unis. L'annuaire téléphonique qu'on utilise aujourd'hui concernait bien trop peu de monde pour qu'on ait même pu y penser, il n'y avait alors aucun autre registre général de la population et le recensement de 1930, seul outil qui s'en serait approché, n'était pas adapté à cet usage car les promoteurs du recensement se faisaient un honneur de dénombrer exhaustivement la population, et l'idée de ne s'intéresser qu'à une partie de celle-ci leur semblait au mieux de l'amateurisme et au pire de la franche tromperie scientifique à laquelle ils ne voulaient pas se prêter. Les sondeurs ne disposaient donc d'aucun instrument susceptible de leur servir de base de sondage.

(sauf au moment de sélectionner les jurés d'assise), il a une longue histoire, notamment depuis la Grèce antique. Cf. Mogens H. Hansen, *La Démocratie athénienne à l'époque de Démotène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.

Ils se sont donc mués en détectives ou en anthropologues, cherchant partout où ils pourraient en trouver des éléments grâce auxquels constituer concrètement la base de sondage de « l'Amérique comme un tout ».

Selon qu'ils furent spécialistes du monde rural ou urbain, les statisticiens se scindèrent en deux groupes aux stratégies légèrement différentes. Les premiers cherchèrent à établir une gigantesque carte géographique du pays, à une échelle suffisamment réduite pour qu'on puisse voir (et sélectionner) des fermes et des habitations. Mais la difficulté qu'ils rencontrèrent était qu'une telle carte, exhaustive et en même temps aussi précise, n'existait pas à l'époque. Ils demandèrent donc aux États de la Fédération de leur fournir celles dont ils disposaient tout de même et comblèrent les trous au moyen de photographies aériennes – pour l'obtention desquelles ils allèrent jusqu'à louer des avions et embaucher des photographes ! Au prix d'un travail de titans, ils réunirent ainsi plus de trois mille cartes ou photographies, une par comté, à une échelle permettant d'identifier les lieux d'habitation.

De leur côté, les spécialistes des villes n'essayèrent même pas de constituer une telle base homogène. L'organisation des villes était trop peu standardisée pour pouvoir même en rêver. Ils parcoururent alors ces villes en cherchant dans chacune la base qui leur semblait à la fois la plus complète et la plus précise – ici la liste des électeurs, là celle des abonnés aux gaz, ailleurs le plan des rues, et que sais-je encore – et mirent au point des techniques de calcul statistique permettant de passer d'une base à l'autre.

C'est ainsi qu'humblement et sans ostentation les statisticiens, chacun selon son principal objet, s'attelèrent à produire une nouvelle *base* sur laquelle ils pourraient s'appuyer pour établir, à nouveaux frais, leur description de l'Amérique. Insistons donc sur la hardiesse du geste : les sondeurs passèrent outre cet avertissement, que l'on entendait déjà sans cesse pendant la Grande Dépression, selon lequel l'Amérique serait trop diversifiée pour que l'on puisse en dire quoi que ce soit de général, et ils parvinrent au contraire à produire des documents qui la décrivaient « comme un tout », c'est-à-dire qui maintenait ensemble aussi bien les champs de maïs du fin fond de l'Oklahoma que les usines de Chicago, la moiteur du bayou du Mississippi que les neiges du Dakota du Nord, les indiens Hopi du Nouveau-Mexique et les congrégationalistes de Nouvelle-Angleterre.

Notons en outre que constituer une base n'est pas suffisant pour mener un sondage. Il faut encore, par exemple, mettre en place des systèmes de déplacement assurant que les enquêteurs parviendront aux quatre

coins du continent, il faut connaître la variété des langues parlées par la population et estimer son niveau moyen de compréhension pour rédiger des questionnaires qui soient à sa mesure, il faut établir les moyens de communication qui permettront de centraliser tous les questionnaires en un seul lieu où ils pourront être dépouillés, etc. Bref, au-delà d'affronter le problème, pourtant capital, que suppose la mise en place de la base, les sondeurs durent réexplorer de fond en comble la population de l'Amérique pendant la Grande Dépression pour mettre leur technique statistique au point.

L'IMPACT DES SONDAGES SUR L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE

Si les sondeurs établirent cette technique pour cerner l'Amérique renaissante, ils le firent surtout pour leurs commanditaires administratifs et en perspective pour le gouvernement. Une autre question posée par l'apparition des sondages est donc de savoir quelles transformations ils firent subir à l'administration pour s'y faire une place ou, symétriquement, comment l'administration se modifia pour les adopter.

99

Précisons d'abord que trois bureaux ont principalement joué un rôle important dans le développement des sondages. Le premier, chronologiquement, fut l'Office statistique du ministère de l'Agriculture, fondé en 1862 et qui s'appela, pendant une grande partie de la période qui nous intéresse, le Bureau de l'économie agricole. Aujourd'hui, la statistique agricole a perdu de son lustre et l'on ne se rend plus compte de l'importance que pouvait revêtir un tel bureau, mais jusqu'aux années 1950, voire 1960, l'agriculture constituait l'un des champs d'application les plus prestigieux et les plus avancés de la statistique – du fait bien entendu du poids économique que cette activité avait encore. Le deuxième, fondé au tout début du xx^e siècle par Carroll D. Wright, un philanthrope très actif de Nouvelle-Angleterre, fut le Bureau des statistiques du travail fédéral dont la fonction était de produire pour le ministère du Travail des données sur les conflits sociaux. Enfin doit être cité le Bureau du recensement, qui était chargé de mener et d'analyser le recensement décennal prévu par la Constitution; pendant tout le xix^e siècle, cet office était créé temporairement, tous les dix ans, seulement pour accomplir sa tâche, mais, en 1902, il fut établi de façon permanente et devint pendant les années 1930 l'une des pièces principales de l'attirail statistique gouvernemental. C'est principalement dans ces trois bureaux que les sondages furent mis au point.

Les formules mathématiques élaborées pour les sondages ont transformé les organigrammes administratifs de ces administrations, par exemple en accompagnant la naissance de « divisions de la recherche ». Mais, au-delà des questions organisationnelles, il nous semble que l'étude de ces bureaux ne révèle son intérêt que si elle prend en compte leurs programmes d'action, autrement dit si l'on peut déceler des effets politiques, au sens plus immédiat du terme, entraînés par le recours à ces outils.

En particulier, les sondages se sont très bien adaptés au grand bouleversement de la démocratie américaine observé pendant le *New Deal* : l'abandon de la politique de laissez-faire propre au libéralisme et la mise au point de l'interventionnisme caractéristique de l'État-providence. En effet, alors qu'avec le premier libéralisme les problèmes sociaux étaient
100 laissés entre les mains des victimes pour qu'elles s'en débrouillent elles-mêmes, même si ces dernières ne parvenaient pas à les résoudre, avec les sondages le gouvernement pouvait scruter la population à un rythme soutenu (de l'ordre du mois, ce qui correspond au nouveau rythme de l'économie apparue avec la crise), identifier des variables sur lesquelles agir parce qu'elles étaient corrélées à d'autres variables décrivant des états néfastes pour la société (la formation scolaire permet d'agir sur le chômage, par exemple) et donc s'efforcer de résoudre les problèmes d'en haut, si l'on ose dire. Le sondage est un type de connaissance qui convient parfaitement au type d'action propre à l'État-providence.

La place de la population dans la démocratie s'en est d'ailleurs trouvée changée elle aussi. À l'ancien gouvernement libéral était associé un « participationnisme » populaire, principalement rural, qui ressemblait à ce que nous appelons aujourd'hui l'*empowerment* de la population. Lorsque l'interventionnisme et les sondages prirent place dans les ministères, les mobilisations et les différentes expressions de la volonté de la population devinrent gênantes pour les statisticiens et les politiques parce que, cette population agissant de son propre chef et donc de façon peu prévisible, elle était plus difficile à cerner avec l'outil statistique. Les statisticiens envisageaient ainsi une population beaucoup plus passive et inerte qu'en réalité. Comme l'a véhémentement montré Charles Wright Mills, le dernier grand sociologue pragmatiste, les sondages ont donc participé à donner le jour à la démocratie de masse⁵.

5. Charles Wright Mills, *L'Imagination sociologique* (1959), Paris, La Découverte, 1997; *L'Élite du pouvoir* (1956), Paris, Maspero, 1969. Roosevelt lui-même ne s'y est pas trompé et s'est adjoint dès 1932 les services d'Emil Hurja, émigré hongrois, qui le conseilla en matière de

LA CRISE DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC

Ainsi, grâce à un travail de légitimation scientifique, d'exploration socio-anthropologique et d'articulation politique⁶, les sondages sont-ils devenus l'un des instruments les plus efficaces de l'administration pour prendre connaissance des conditions dans lesquelles vivait la population depuis le début de la crise, et ainsi mener une politique de lutte contre ces fléaux. C'est dire à quel point ils ont constitué l'un des grands instruments de réflexivité de l'Amérique pendant le *New Deal*. La sortie de la crise ne fut donc pas le moment où les séries statistiques se sont enfin retournées pour redevenir croissantes, mais celui où les nouvelles méthodes se trouvèrent suffisamment établies pour permettre un regard rafraîchi, et efficace, sur les conditions sociales de l'époque.

Depuis le début du ¹⁰¹xxi^e siècle, nous assistons comme alors à une profonde crise du système statistique public. Certains outils, pourtant anciens, se trouvent placés sous le feu des critiques. On peut donner trois exemples. D'abord, le taux de chômage qui a été l'objet d'une violente controverse en 2007. L'Insee avait pris le risque de repousser la date de la publication officielle de ce chiffre en arguant d'un problème technique, mais s'est vu immédiatement suspecté de favoriser le gouvernement alors en pleine campagne électorale. Rappelons, ensuite, le débat de 2006-2007 sur le pouvoir d'achat, causé par le décalage entre, d'une part, la perception de sa décroissance par les Français et, d'autre part, les résultats de la mesure statistique en constante croissance, qui a finalement contraint l'Insee à proposer un « pouvoir d'achat individuel » que chacun pouvait calculer en ligne pour soi-même. Enfin, il faut mentionner le débat de 2010 sur la délocalisation de l'Insee à Metz, qui fut ressentie par beaucoup de ses agents comme une sanction cachée. Dans le même temps, d'autres méthodes sont en train d'être établies, parmi lesquelles deux rencontrent un grand succès : d'une part, les méthodes d'évaluation « randomisées » des politiques publiques qui servent à comparer, au moyen d'un tirage aléatoire, une population soumise à une politique

sondages d'opinion. Il fut donc, en quelque sorte, l'un des tout premiers « Monsieur sondage ». Cf. Melvin G. Holli, *The Wizard of Washington: Emil Hurja, Franklin Roosevelt, and the Birth of Public Opinion Polling*, New York (N. Y.), Pelgrave, 2002.

6. Cette trilogie est très largement inspirée d'Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008. On consultera aussi avec profit le quatrième chapitre de son livre posthume, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, intitulé « L'impact des crises économiques sur la statistique publique ».

publique et une autre qui ne l'est pas, de façon à quantifier les résultats des politiques mises en œuvre ; d'autre part, l'analyse de la variabilité des séries de revenus dès le premier centile, et non pas seulement, comme auparavant, du premier décile, ce qui permet de décrire l'évolution du revenu des nouvelles élites qui autrement n'apparaissent tout simplement pas dans les données.

Sur un plan proprement financier, qui depuis la crise de 2008 est à la source de la crise économique, on peut observer les mêmes répercussions statistiques. Ainsi, le Libor, qui est un indice du taux de référence auquel les banques se prêtent de l'argent, n'a pas résisté à la secousse malgré son assise institutionnelle. La méthode par laquelle il est calculé, reposant sur la confiance entre les banques, est aujourd'hui vigoureusement remise en cause.

102 Ainsi, comme pendant la Grande Dépression, la crise économique actuelle peut être saisie par le fait qu'elle se répercute sur la nature, et non le niveau, des statistiques et de leur usage. Certaines séries se trouvent affaiblies et tendent à disparaître, tandis que d'autres apparaissent et dessinent, par petites touches, le monde qui est train de prendre consistance.

R É S U M É

En s'appuyant sur les exemples du New Deal et de l'apparition des sondages aléatoires, cet article montre que les crises économiques ne sont pas seulement des périodes où les séries statistiques s'effondrent, mais des périodes de remise en cause radicale des séries elles-mêmes, de la façon dont on les élabore et de l'usage qu'on en fait, et de mise au point de nouvelles méthodes visant à saisir les phénomènes émergents.