

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

M. CHEYSSON

Rapport fait à la société de statistique de Paris

Journal de la société statistique de Paris, tome 23 (1882), p. 1-16 (supplément)

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1882__23__S1_0

© Société de statistique de Paris, 1882, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

SUPPLÉMENT AU NUMÉRO DE SEPTEMBRE.

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE STATISTIQUE EN FRANCE

RAPPORT FAIT A LA SOCIÉTÉ DE STATISTIQUE DE PARIS

Par **M. CHEYSSON**

DIRECTEUR AU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS
VICE-PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ

(Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 1882.)

Messieurs et chers Collègues,

Dans un toast que j'ai eu l'honneur de porter devant vous le 10 mai à l'occasion de notre premier banquet annuel, j'ai soulevé deux questions d'un haut intérêt pour les statisticiens : la constitution d'une commission centrale de statistique dans notre pays et la reprise des congrès internationaux de statistique interrompus depuis 6 ans.

Pour féconder cette initiative, qui répondait à vos vœux unanimes et n'avait d'ailleurs d'autre prétention que de leur servir d'interprète, vous avez, dans votre séance du 28 juin dernier, renvoyé à une commission spéciale l'étude de cette question et celle des mesures à prendre pour hâter la réalisation de ces desiderata.

Cette commission, composée de votre bureau actuel, de vos anciens présidents et de quelques-uns de nos collègues d'une compétence indiscutable, a tenu plusieurs séances, sous la présidence de M. Wilson, et, bien qu'elle n'ait pas encore achevé ses travaux, elle ne croit pas cependant pouvoir laisser passer la dernière séance de sa session sans vous en soumettre sommairement les premiers résultats. Elle m'a fait l'honneur de me confier ce soin, et tel est l'objet du rapport que je vous présente en son nom.

La commission a reconnu tout d'abord la nécessité de scinder les deux questions en présence. Celle de la reprise des congrès soulève des difficultés d'une nature spéciale et demande des négociations internationales qui veulent être préparées de longue main et suivies à loisir. Nous avons déjà pris quelques renseignements discrets à ce sujet, mais ils n'ont encore abouti à rien d'assez précis pour mériter de vous être communiqué. Ce rapport aura donc exclusivement trait à la première question : celle de la commission nationale de statistique.

I. — ORGANISATION DE LA STATISTIQUE A L'ÉTRANGER ET EN FRANCE.

Avant toute discussion de principe, votre commission a pensé qu'il fallait commencer par établir exactement le *fait*, c'est-à-dire l'organisation de la statistique tant en France qu'à l'étranger. A cet effet, les membres de la commission se sont mis individuellement en rapport avec les chefs de statistique dans les divers pays, et leur ont demandé les actes organiques qui définissent leur service.

Toutes les réponses ne nous sont pas encore parvenues ; mais celles que nous avons déjà reçues présentent un tel intérêt que la commission vous propose d'in-

sérer au *Bulletin de la Société* les textes les plus importants, après avoir fait traduire ceux qui sont en langue étrangère et, au besoin, en leur consacrant une feuille supplémentaire, qu'autorise l'état actuel de nos finances. On pourra ensuite utiliser cette composition typographique pour réunir tous ces documents dans une publication spéciale qui contiendra les résultats de notre enquête et servira de base à nos démarches ultérieures.

Ces textes nous ont été procurés par nos correspondants avec une obligeance que nous avons l'agréable devoir de vous signaler. Comme la plupart des documents seront mis sous vos yeux *in extenso*, je puis me borner à vous en donner ici une analyse rapide.

Belgique.

La création d'un grand office central de statistique en Belgique remonte à 1841. Dans un rapport au Roi, dont les termes méritent d'être cités, le ministre de l'intérieur à cette époque, M. Liedts, signalait au Gouvernement les inconvénients du défaut de centralisation et d'unité dans les publications statistiques officielles : « Quelques départements », faisait-il observer, « produisent des travaux remarquables, mais quelques-uns aussi négligent complètement la statistique ; les autres « travaillent isolément, puisent aux mêmes sources, se rencontrent et se croisent « dans leurs recherches ; ce défaut d'ensemble amène des disparates, des doubles « emplois et des lacunes.... Ce qu'il faut, c'est une direction unitaire, c'est un but « précis, ce sont des bases d'investigation parfaitement déterminées. » En conséquence, le ministre proposait au Roi d'instituer une *commission centrale de statistique*. Cette commission fut créée et organisée par l'arrêté du 26 mars et le règlement du 20 octobre 1841.

Mentionnons seulement que cette commission est rattachée au ministère de l'intérieur et qu'elle compte actuellement 17 membres, pris parmi les représentants de la science et des administrations publiques.

Le promoteur de cette commission a été le célèbre statisticien Quételet, qui a été longtemps placé à sa tête et a donné un grand lustre à ses travaux.

La Belgique a en outre un *bureau central de statistique*, que Quételet a également dirigé pendant de longues années, et des *commissions provinciales de statistique*, dont les membres, choisis en général parmi les principaux fonctionnaires et les savants les plus distingués de chaque province, sont nommés par le ministre de l'intérieur, sur la proposition de la commission centrale.

Italie.

Jusqu'à ces derniers temps, l'Italie possédait une *commission centrale de statistique*, qui avait été instituée par le décret du 25 février 1872, puis modifiée par les décrets des 16 novembre 1873 et 10 février 1878. Mais un décret récent du 18 février 1882 vient de la réorganiser sur de nouvelles bases, en lui substituant un *conseil supérieur de statistique* et un *comité permanent*.

Le *conseil supérieur* compte 24 membres, savoir : 12 savants, 4 membres de droit, et 8 délégués des ministères. Il est rattaché au ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

Les membres de droit sont : le secrétaire général de ce département ; le directeur de la statistique générale du royaume, celui de l'agriculture et celui de l'industrie et du commerce.

Chaque ministère est représenté au sein du conseil par un seul délégué pris parmi ses employés supérieurs.

Le *comité permanent* comprend 5 membres du conseil supérieur, et il a pour président le directeur de la statistique générale.

Cette direction, qui fait partie du ministère de l'agriculture, est chargée de dresser toutes les statistiques administratives, excepté les suivantes :

1° Celle du commerce extérieur, qui est publiée annuellement par la direction générale des douanes; — 2° celle du recrutement, publiée par le ministère de la guerre; — 3° celle des prisons et des maisons de correction, publiée par le ministère de l'intérieur; — 4° celle des postes, des télégraphes, des chemins de fer et des routes, qui est publiée par le ministère des travaux publics.

Les autres travaux statistiques sont confiés à la direction de la statistique générale, bien que relevant en tout ou en partie de leurs ministères respectifs.

C'est ainsi qu'un décret récent du 20 avril 1882, rendu sur un remarquable rapport de M. Zanardelli, ministre de la justice, vient de réorganiser la statistique judiciaire, civile et pénale, et de la confier à la direction de la statistique générale du royaume.

Cette direction est largement dotée : par exemple, sur le budget de 1882, elle dispose d'un premier crédit de 123,000 fr. pour ses employés extraordinaires non embrigadés et d'un autre crédit de 100,000 fr. pour ses publications, qui sont fort abondantes et distribuées libéralement. En outre, un fonds spécial de 600,000 fr. fait face aux frais du recensement.

Enfin, chaque commune est pourvue d'une *commission communale de statistique* (décret du 9 octobre 1861), et chaque province, d'une *commission provinciale* (décret du 3 juillet 1862). Ces commissions sont élues par les conseils communaux ou provinciaux, et renouvelées par tiers chaque année.

Prusse.

En Prusse, comme en Italie, il existe une *commission centrale supérieure de statistique* et un *bureau royal de statistique*.

La commission centrale de statistique remonte à 1860, et se compose actuellement : 1° du ministre de l'intérieur, président; 2° d'un représentant de chacun des autres ministères et de la chancellerie impériale; 3° du directeur et de l'un des membres du bureau statistique; 4° de trois membres délégués par chacune des deux Chambres; 5° de membres extraordinaires choisis par la commission parmi les hommes spéciaux.

« Le but de ce conseil supérieur, disait le rapport qui a justifié sa création, est de donner à tous les travaux statistiques une direction unique, de veiller aux réformes, aux simplifications qu'il peut y avoir à introduire dans les publications du bureau, ou dans les communications des diverses administrations entre elles, et de prendre à cet égard des décisions qui sont exécutées par le bureau de statistique. »

Quant à ce bureau, c'est un décret du 28 mai 1805 qui l'a créé tel à peu près qu'il fonctionne aujourd'hui, du moins dans ses parties essentielles. Il a pris une importance considérable, qu'expliquent à la fois son ancienneté et la distinction de ses chefs, les éminents statisticiens Hoffmann, Dieterici et Engel.

Son personnel comprenait, en 1871 : un directeur, cinq assesseurs et douze employés. Depuis lors, il s'est notablement développé.

Son budget s'élevait, pour 1872, à 128,812 fr., sans compter les dépenses de

l'Institut météorologique, dépendance immédiate du bureau statistique, et dont le budget montait à 47,500 fr., ce qui donne un total d'ensemble de 176,312 fr. Le traitement du directeur s'élève à 13,725 fr. ; celui des employés varie de 2,250 à 5,250 fr.

Depuis 1810, le bureau statistique est installé dans un édifice distinct qui, en 1869, a pris des proportions considérables ; on y a établi une librairie, nommée *librairie du bureau central de statistique*, qui débite toutes les publications du bureau et communique directement, pour la vente, soit avec le public, soit avec tous les autres libraires de l'intérieur et de l'étranger.

Pour recruter ce bureau, qui est un des organes importants du royaume, le gouvernement prussien a jugé indispensable de former des hommes spéciaux et d'une instruction plus complète que les autres employés de l'administration ; dans ce but, il a été établi une école de statistique (*statistisches Seminar*) dépendant du bureau même et sous la direction de son chef. Cette école ne compte pas moins de huit professeurs, faisant des cours réguliers et de nombreuses conférences. Pour mettre les élèves au courant de la pratique, en même temps qu'on leur enseigne la théorie, certains d'entre eux sont chargés des travaux préparatoires du bureau, sous la direction de leurs professeurs, qui eux-mêmes sont presque tous attachés comme membres ordinaires ou extraordinaires à la direction de la statistique. Les cours portent sur : l'économie politique, la statistique agricole, la statistique industrielle, les méthodes à employer pour les sciences statistiques, la statistique de la population, etc., etc. Les élèves sont assez nombreux et ils trouvent à utiliser leurs études dans les différentes parties du royaume. Pour compléter son plan de réforme sur ces matières, M. Engel a fait établir, en effet, que chaque province, chaque régence, chaque cercle et chaque ville même de quelque importance seraient, au point de vue statistique, rattachés au bureau central de Berlin.

Une ordonnance de 1862 a établi les rapports des diverses autorités locales avec le bureau central, en décidant qu'il y aurait désormais auprès de chacune d'elles un délégué spécial, chargé de recueillir et de mettre en ordre les documents statistiques, de faire des rapports et de porter à la connaissance du public tous les renseignements statistiques, économiques, topographiques, etc., qui présenteraient de l'intérêt.

Les directeurs successifs du bureau de statistique ont formé une bibliothèque considérable, à laquelle ont été réunies, en 1868, celles des bureaux de Kiel, Cassel, Hanovre et Francfort. Elle possède aujourd'hui plus de 50,000 volumes, sans compter l'abonnement à 200 journaux allemands ou étrangers.

Autriche.

En Autriche, comme en Prusse et en Italie, il existe une *direction générale de la statistique* et une *commission centrale* organisée depuis 1863 sur le type de la commission belge. Toutes deux sont rattachées au ministère de l'instruction publique et des cultes.

La commission centrale n'est pas seulement un corps consultatif, mais un corps délibérant qui fait exécuter ses instructions par la direction de statistique. Elle se compose : d'un président nommé par l'Empereur (c'était autrefois le président de la Cour des comptes), d'un représentant de chacune des administrations centrales de l'Empire, du directeur de la statistique et d'un secrétaire pris parmi les employés du bureau de statistique. Sur sa présentation, elle peut se faire adjoindre par le ministre, comme membres extraordinaires, des hommes qui se

sont distingués dans les affaires publiques, les sciences ou l'économie politique. Elle a en outre le droit de nommer, avec l'assentiment du ministre, des membres correspondants, auxquels elle demande soit des mémoires, soit des rapports spéciaux, soit même une participation directe à ses travaux. Enfin, d'une façon générale, elle a le droit d'appeler dans son sein ou d'entendre toutes les personnes dont les connaissances spéciales peuvent lui être utiles.

Quand la commission désire des renseignements sur une question, elle les demande à celui de ses membres qui représente l'administration compétente; mais elle a en outre le droit de communiquer directement avec tous les services administratifs de l'Empire, par l'intermédiaire du directeur de la statistique.

En ce qui touche la correspondance générale avec les pays étrangers, et spécialement lorsqu'il s'agit de l'échange de documents financiers ou statistiques, c'est le président de la commission qui en est seul chargé.

Pour faciliter le travail, la commission est divisée en plusieurs sous-commissions dont chacune nomme un rapporteur; celui-ci soumet son travail à l'assemblée générale, qui délibère et vote sur ses conclusions. Elle publie un annuaire détaillé (*Jahrbuch*), un abrégé de cet annuaire (*Handbuchlein*), des tableaux annuels du commerce et de l'industrie; enfin, sous le titre de : Renseignements du ressort de la statistique (*Mittheilungen aus dem Gebiete der Statistik*), une série de volumes paraissant à intervalles irréguliers et se rapportant à des sujets divers d'économie politique, de finances et de statistique proprement dite.

En dehors de la commission centrale, les ministres du commerce, de l'agriculture et de la guerre ont leurs bureaux de statistique commerciale, agricole et militaire, dont les publications sont fort estimées.

Hongrie.

L'organisation actuelle de la statistique en Hongrie date de la loi de 1874, qui a institué une *commission centrale de statistique* (*statistischer Landes-Rath*), un *bureau central* et un *comité municipal* par commune. Cette loi a été complétée par des règlements très-détaillés.

La *commission centrale* est formée des délégués des ministères, auxquels sont adjoints des représentants de la science et de certaines classes sociales; elle est rattachée au ministère de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, et se réunit tous les mois sous la présidence du ministre ou du vice-président qu'il délègue.

Le *bureau central* dépend du même ministère, et s'occupe spécialement de dresser le tableau exact de l'organisation actuelle du royaume, et celui des conditions sociales de la population. Il comprend une section technique, subdivisée en huit groupes, plus une section administrative ou d'ordre, et prépare un certain nombre de publications périodiques ou non.

Enfin, le *comité municipal* est institué dans chaque commune. Sont membres de ce comité un certain nombre de fonctionnaires et de magistrats désignés dans le règlement, et d'autres personnes destinées à représenter le commerce, l'industrie, l'enseignement public et l'église; ces membres n'ont tous que voix consultative, sauf le président qui a seul voix délibérative.

Le comité reçoit des ministères et du bureau central un exemplaire de leurs publications et, en retour, leur fait parvenir les siennes.

Russie.

En Russie, le *comité central de statistique* dépend du ministère de l'intérieur, et a sous ses ordres les comités statistiques des divers gouvernements provinciaux. Mais, en même temps, des bureaux spéciaux de statistique existent dans les départements des domaines, de la justice, des voies de communication et des finances. Aussi, pour donner de l'unité à ces travaux d'origine différente, a-t-on institué au ministère de l'intérieur un *conseil supérieur de statistique* qui comprend des représentants de tous les grands services publics.

Espagne.

La statistique administrative de l'Espagne fait partie de la direction générale de l'*Institut géographique et statistique*, qui relève du ministère du *Fomento* (instruction publique, travaux publics, agriculture, commerce et statistique).

Un décret du 1^{er} avril 1873 a créé un *comité consultatif* de 21 membres, pris parmi les fonctionnaires, les officiers, les hommes d'État et les savants. Ce comité se divise lui-même en deux sections : l'une, *géographique* ; l'autre, *statistique*. Il émet son avis sur les questions dont il est saisi par la direction de l'Institut et ne prend aucune part à l'action.

Suisse.

La Suisse possède aussi son *bureau central de statistique*, dépendant du département de l'intérieur et composé de : un directeur, un réviseur, un traducteur, un calculateur et six à huit employés auxiliaires. Ce bureau est chargé des travaux suivants :

1^o Travaux *décennaux* : 1^o recensement de la population ; — 2^o recensement du bétail ; — 3^o statistique des propriétaires de bétail ;

2^o Travaux *annuels* : 1^o état des naissances, décès et mariages ; — 2^o tableau de l'émigration ; — 3^o statistique des chemins de fer ;

3^o En outre, le bureau est chargé, à divers intervalles, par le gouvernement fédéral, de travaux *extraordinaires* et de rapports avec les bureaux statistiques étrangers.

Norwège.

La Norwège a un *bureau central* et remplace la commission centrale par une conférence annuelle, où les chefs de service discutent et concertent le plan de leurs travaux.

Le bureau central recueille en outre toutes les demandes de crédit pour les publications statistiques, et les centralise pour les introduire en bloc dans le budget du ministère de l'intérieur. C'est lui qui traite avec les imprimeurs, les fabricants de papier, en vue d'assurer l'unité de tous ces documents ; c'est lui enfin qui est chargé de les distribuer.

Ainsi, l'absence de la commission centrale est en partie suppléée par l'intervention du bureau central, qui fait office de lien et de régulateur vis-à-vis de tous les autres services.

Suède.

Le type et la doyenne des commissions centrales de statistique a été sans doute la *commission des tabelles*, établie en Suède dès 1756, pour centraliser les données sur la population. Cette commission, qui a subsisté sans modifications pendant plus d'un siècle, a été transformée en une *commission statistique des tabelles*, composée de deux divisions : la *commission centrale* et le *bureau central*.

La commission centrale correspond exactement aux institutions qui fonctionnent sous ce nom dans divers pays. Elle est présidée par le ministre de l'intérieur, et compte 9 membres dont 4 membres de droit en raison de leurs fonctions, et les autres nommés par le Roi sur la proposition des administrations qui les délèguent.

Les membres de droit sont : le directeur du *bureau central*, vice-président ; le chef de la division topographique à l'état-major général, le directeur en chef de l'arpentage et le secrétaire de l'Académie royale de l'agriculture.

Les délégués appartiennent au ministère de la justice, au collègue du commerce, à celui de la chambre des finances et à l'administration médicale.

Cette composition offre une particularité curieuse : celle de l'intervention des représentants de la topographie et du cadastre. La réunion de ces mêmes éléments qui, comme on l'a vu plus haut, sont également rapprochés en Espagne au sein de l'Institut géographique et statistique et du comité consultatif, se justifie expressément par la connexité de ces deux sciences. La première des statistiques est, en effet, celle qui décrit le territoire ; quand il s'agit de démographie, d'économie politique, les éléments numériques ne prennent leur signification véritable que s'ils sont rapportés à leur lieu d'origine ou de manifestation. De là l'intérêt de grouper, dans une même commission, les représentants de la statistique et de la géographie.

Outre sa *commission centrale*, la Suède, avons-nous dit, a aussi un *bureau central de statistique*. La charte de ce bureau est une instruction royale du 7 novembre 1879, qui définit avec détail ses droits et ses devoirs.

Angleterre.

L'Angleterre n'est pas le pays de la centralisation. On ne s'étonnera donc pas de n'y pas trouver de direction générale de la statistique. Chaque département ministériel comprend des bureaux qui préparent et publient des travaux statistiques sous l'autorité du ministre compétent.

Néanmoins, ces publications officielles, loin d'être abandonnées à la fantaisie individuelle de chaque administration, paraissent toutes chez le même libraire, dans deux formats in-8° et in-4°, uniformément brochées sous cette couverture bleue qui leur a fait donner le nom de *Blue-Books* (1).

En outre, une autre satisfaction est donnée au besoin d'unité par le bureau de statistique générale que possède le *Board of trade* (ministère du commerce).

Ce bureau, qui étend ses pouvoirs sur les trois royaumes à la fois, a pour attributions spéciales l'agriculture et le commerce ; mais, fonctionnant en réalité comme bureau général, il concentre les publications des autres ministères, et en fait des résumés qu'il publie annuellement en un petit volume in-8°, bien connu sous le nom de *Statistical abstract*.

Ce même bureau est également chargé de préparer, sur la situation financière et économique des colonies anglaises et des pays étrangers, des résumés analogues qui paraissent tous les ans, et des volumes de mélanges de statistique anglaise, coloniale et étrangère, qui sont publiés seulement tous les trois ans. Il dirige en même temps les échanges de documents statistiques avec les pays étrangers, en exécution

(1) Le prix des *Blue-Books* est inscrit d'une manière très-apparente sur la couverture ; il est d'ailleurs très-modique. Les brochures in-8°, de 120 pages environ, se vendent de 80 centimes à 1 fr. 25 c., et les grandes brochures in-4°, de 2 fr. 50 c. à 4 fr. en moyenne. Elles sont donc accessibles à toutes les bourses.

des instructions du congrès international de statistique ; il a enfin la haute direction des publications relatives aux tableaux du commerce et de la navigation du Royaume-Uni.

Le service de l'état civil (*Register general*) a également sa statistique pour le mouvement de la population et les dénombrements décennaux.

La statistique judiciaire et celle des prisons sont faites dans un bureau dépendant du ministère de l'intérieur (*Home office*).

Un bureau du gouvernement local (*Local government board*) dresse la statistique des recettes et dépenses locales, de l'assistance publique....

Citons encore le bureau statistique du ministère de l'Inde, qui publie chaque année un état des finances de ce grand empire et un exposé de ses progrès moraux et matériels.

Le ministère des colonies fait une publication analogue tous les ans pour les diverses colonies anglaises.

Le *Foreign Office* (ministère des affaires étrangères) présente de son côté chaque année au Parlement les rapports des secrétaires d'ambassade et de légation et des consuls anglais à l'étranger sur la situation commerciale, financière et économique des différents pays.

États-Unis.

Pas plus que l'Angleterre, les États-Unis n'ont de commission centrale de statistique.

Le ministère des finances (*Treasury Department*) a un bureau de statistique dont les publications sont fort estimées, et qui s'occupe des questions relatives aux finances, au commerce, à la navigation, à l'émigration, à la circulation monétaire.

Il existe également des bureaux de statistique au ministère de l'agriculture, à la direction centrale de l'éducation, et dans chaque État pour le service de l'instruction publique. En outre, différents documents statistiques sont dressés chaque année, par le *contrôleur de la circulation monétaire* (*Comptroller of the Currency*), pour constater le mouvement des banques nationales ; par la *direction du revenu intérieur*, pour le produit des impôts sur le tabac, les spiritueux, etc. ; par la *direction générale des terres*, pour la colonisation ; par la *direction des postes*, pour le service général des postes fédérales.

Enfin, la plus importante institution statistique des États-Unis est le bureau de recensement décennal, qui est magnifiquement doté pour ses opérations.

En dehors des publications émanant de ces bureaux officiels, il convient de signaler des travaux particuliers qui jouissent d'un grand crédit, comme le manuel *Poor* pour les chemins de fer (1).

France.

En France, plus encore qu'en Angleterre et aux États-Unis, la statistique officielle est décentralisée, c'est-à-dire que chaque administration fait sa propre statistique à titre individuel et en vue de ses propres besoins.

(1) En Angleterre, on doit citer de même les travaux considérables de M. Robert Hunt sur la statistique de l'industrie minérale.

Voici la nomenclature des bureaux qui lui sont spécialement consacrés dans notre organisation administrative :

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS. — 1^o Direction des chemins de fer. *Bureau de la statistique des chemins de fer* ;

2^o Direction des cartes, plans et archives de la statistique graphique. *Bureau de la statistique graphique*.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. — Direction des affaires criminelles et des grâces. *Bureau de la statistique judiciaire*.

MINISTÈRE DES FINANCES. — 1^o Direction du contentieux et de la statistique. *Bureau de statistique et de législation comparée* ;

2^o Direction des contributions indirectes. Douanes. *Bureau des archives commerciales*.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. — *Service de la carte de France et de la statistique graphique*.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE. — Direction de l'enseignement primaire. *Bureau de statistique et de pédagogie*.

MINISTÈRE DU COMMERCE. — Direction du secrétariat et de la comptabilité. *Bureau de la statistique*.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE. — Direction de l'agriculture. *Bureau de la statistique agricole*.

MINISTÈRE DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES. — Direction de la statistique, de l'enseignement et des réclamations. *Bureau de la statistique et de l'enseignement*.

Bien que la statistique n'apparaisse officiellement dans le titre que de ces seuls bureaux, elle est loin d'être négligée dans les autres, où elle donne parfois lieu à d'importants travaux ; seulement, elle s'y confond avec leurs autres attributions. Il suffit de citer les publications sur l'organisation communale, sur les prisons, la déportation et la transportation, les pêches maritimes, les sociétés de secours mutuels, les chemins vicinaux..... Ces publications et bon nombre d'autres que j'ometts, ne pouvant les citer toutes, jouissent d'une autorité légitime, bien que n'émanant pas de bureaux où la statistique soit installée à l'état de service particulier.

II. — DISCUSSION CRITIQUE DE L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA STATISTIQUE EN FRANCE.

Cette revue sommaire des organisations étrangères nous montre que, dans presque tous les pays, la statistique dispose de deux sortes d'organes : les bureaux spéciaux où elle s'élabore ; une commission supérieure, qui imprime à ses travaux une marche uniforme et met de l'ordre et de l'unité dans cette diversité d'initiatives.

Lorsque, après cette excursion rapide, nous sommes rentrés en France, nous avons bien trouvé le premier organe, mais constaté que le second faisait défaut.

Cette organisation appelle plusieurs observations, dont la première a trait à la répartition même de nos statistiques ministérielles.

En parcourant la nomenclature de ces divers bureaux, on ne voit pas, en effet, s'en dégager nettement les principes qui ont présidé à leur installation. Pendant que telle branche d'administration possède son atelier de statistique, telle autre

s'en passe et fait faire ce travail à ses autres bureaux. Cela s'est arrangé évidemment au jour le jour, sans plan préconçu, d'après les inspirations individuelles des administrateurs et les besoins qui surgissaient. Il serait bon de reviser de haut cette distribution, et de tendre à la spécialisation. On ne forme, en effet, qu'après un long exercice, des employés sachant manier les chiffres et les tableaux. Ce sont des aptitudes qu'il faut savoir développer par la culture, et par une sorte de gymnastique appropriée. Or, rien n'y contribue plus efficacement que la constitution des bureaux spéciaux, ayant une certaine vie propre, leurs traditions, leurs méthodes, leur personnel et, je dirai presque, leur amour du drapeau.

Outre cette critique de détail, l'organisation de notre statistique officielle a le tort grave de son individualisme, qui compromet sa portée scientifique et son unité.

Comme le disait Quételet en 1846, « chaque administration publie ses documents, sans se mettre en harmonie avec les administrations voisines. Souvent on trouve des chiffres différents pour exprimer les mêmes choses, et presque toujours des classifications dissemblables, quand il faudrait la plus rigoureuse uniformité : c'est ce qu'on remarque surtout dans les classifications par âge, dans le partage de la population par professions diverses, dans la nomenclature des maladies et dans celle des crimes. En France, tandis que le ministère du commerce évalue les céréales en hectolitres, l'administration des douanes compte par quintaux métriques et par kilogrammes. »

Il suffit de parcourir les documents officiels pour reconnaître combien les critiques que Quételet faisait entendre en 1846 sont encore justes aujourd'hui.

Vous connaissez tous, Messieurs, l'ingénieux procédé de la photosculture. Le modèle est placé au centre d'une rotonde polygonale. Vingt objectifs braqués sur lui se démasquent tout à coup et le saisissent à la fois sous ses vingt aspects. Il suffit ensuite de rapprocher ces images pour obtenir un relief saisissant de vie et de vérité. Or, Messieurs, quand un même fait relève de plusieurs administrations, elles n'accordent pas leurs objectifs; chacune a sa distance focale et son grossissement, de sorte que, si l'on rapproche ces diverses photographies, elles ne donnent que des images incohérentes et brisent l'unité du fait.

Il faut donc mettre les objectifs au même point, c'est-à-dire arrêter des classifications uniformes, s'entendre sur les méthodes et les cadres, prévenir les doubles emplois et les lacunes, les contradictions et le gaspillage des efforts, respecter, en un mot, l'unité du fait, tout en satisfaisant à la variété de ses aspects.

Tel est précisément, Messieurs, le rôle des commissions centrales de statistique que nous avons vues fonctionner d'abord en Belgique, puis dans tous les autres pays.

Cette institution a été recommandée par les congrès de Bruxelles, de Paris, de Berlin, de Florence, de la Haye. La formule de la résolution de Paris (1855) étant la plus courte et la plus claire, je la reproduis textuellement : « Qu'il soit institué dans chaque État une commission centrale de statistique, ou une institution analogue, formée de représentants des principales administrations publiques et d'autres personnes qui, par leurs études et leurs connaissances spéciales, peuvent éclairer la pratique et résoudre les difficultés qui appartiennent entièrement à la science. »

III. — TENTATIVES POUR LA CRÉATION D'UNE COMMISSION CENTRALE EN FRANCE.

Ces recommandations du congrès de Paris et les nécessités de la pratique qui parlent plus haut encore, ont été presque partout obéies, comme je l'ai montré. Elles n'ont pas été sans avoir de l'écho en France, notamment au sein de notre Société, qui, je le dis à son honneur, n'a cessé d'avoir les yeux fixés sur ce but, et d'y tendre par ses propres efforts et les initiatives individuelles de ses membres les plus autorisés.

En 1875, cette cause a semblé sur le point de triompher.

Dans son rapport sur le budget de 1875, M. Cordier, membre de l'Assemblée nationale, s'exprimait ainsi au nom de la commission du budget :

« Tout en rendant justice aux efforts soutenus de l'administration pour améliorer les travaux statistiques, nous croyons devoir exprimer un regret au sujet de l'organisation de ce service et du caractère des publications officielles.

« Les éléments qui forment la base de ces publications sont réunis par les diverses administrations, sans contrôle éventuel, sans cadre commun, sans classification uniforme.

« Il faut ramener à l'unité le langage employé, sans quoi on arrive à une discordance fâcheuse qui nuit à l'autorité des chiffres recueillis.

« Dans des pays nombreux, on a pourvu à cet inconvénient, en formant, à l'exemple de la Belgique, une commission centrale de statistique, dans laquelle tous les ministères ont leurs délégués et où sont appelés aussi les hommes les plus compétents voués aux études de ce genre.

« Une organisation analogue ne manquerait pas de produire des résultats sérieux et utiles ; elle conduirait à des constatations exactes résultant d'une comparabilité sévère et pourrait s'élever à la hauteur d'une science positive. »

Dans la discussion du budget, à la séance du 3 août 1874, M. Cordier accentue encore cette idée, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale.

Cette initiative imprime un vif élan à l'étude de la question et donne lieu à deux rapports considérables : le premier, de décembre 1874, adressé par M. Louis Passy, sous-secrétaire d'État du ministère des finances, à M. Mathieu Bodet, alors à la tête de ce département ; l'autre, de février 1875, par M. Ozenne, secrétaire général, à M. Grivart, ministre de l'agriculture et du commerce. Ces deux rapports sont approuvés par les ministres respectifs auxquels ils étaient soumis ; ils s'accordent d'ailleurs sur l'incohérence de nos travaux statistiques, sur le remède à apporter à cette situation, sur la nécessité et presque sur la composition de la commission centrale, sur tous les points, en un mot, sauf sur celui du département ministériel auquel il conviendrait de rattacher la nouvelle institution.

« Dans quelle administration », disait M. Louis Passy, « la commission centrale de statistique devra-t-elle établir le siège de ses travaux ? Le ministère des finances peut revendiquer cet honneur. C'est le ministre des finances qui reçoit de ses collègues et transmet à l'Assemblée nationale les budgets de tous les ministères. Il est tout naturel que les ministères se prêtent à un accord que les précédents autorisent, et qu'ils continuent, pour coordonner les recherches statistiques, à se grouper autour du ministère des finances comme ils se groupent autour de lui pour préparer le budget. On ne peut nier que la plus grande partie

« des phénomènes moraux et économiques aboutissent à l'établissement et à l'exercice de l'impôt, à l'équilibre des recettes et des dépenses, à la constitution du budget de l'État. »

De son côté, voici comment s'exprimait M. Ozenne sur le même sujet :

« Quant au ministère auprès duquel la commission serait instituée, il ne me paraît pas qu'un doute puisse s'élever à ce sujet : c'est, en effet, au ministère de l'agriculture et du commerce qu'est placé depuis de longues années le service de la *Statistique générale de France*, service d'une importance incontestablement supérieure à celle des statistiques isolées dans les diverses administrations, qui échange continuellement des communications avec les offices de statistique étrangers et qui est en possession de ce rôle spécial dans les rapports internationaux. C'est le ministère de l'agriculture et du commerce, celui qu'on a nommé le *Ministère de l'économie politique*, qui est à la fois le plus intéressé à la composition d'une bonne statistique, et doit apporter le plus fort contingent à l'œuvre commune; c'est au ministère du commerce qu'avait été confiée, en 1834, la réalisation du programme de la statistique centralisée; c'est également à lui que la commission du budget a tout récemment adressé le vœu relatif à l'amélioration du service et à l'établissement d'une commission centrale; et c'est lui qui a pris l'engagement d'étudier et de préparer les mesures destinées à satisfaire à ce vœu.

« La commission projetée doit donc évidemment avoir son siège auprès du ministre du commerce et être placée sous sa présidence. »

Ainsi engagée, la question avait peu de chances d'aboutir. Outre ce premier et grave obstacle du tiraillement entre deux ministères, elle avait encore affaire à l'hostilité sourde et aux ombrages des bureaux de statistique, inquiets pour leur indépendance. Dans ces conditions, le projet reçut des divers ministères un accueil favorable en principe, mais plein de réserves, et finit par être écarté.

Si cette initiative de 1875 est restée infructueuse au point de vue des résultats positifs, elle a du moins eu l'avantage de poser le problème et de fournir de précieux enseignements sur les conditions à remplir pour le résoudre.

IV. — PRINCIPES DE LA NOUVELLE ORGANISATION DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE.

Aux yeux de la commission, la première des conditions de succès est de rassurer les bureaux de statistique et de proclamer qu'ils continueront à être chargés, comme par le passé, de diriger et de publier leurs travaux. Suivant l'énergique expression de M. Louis Passy : « il faut faire une association des forces administratives, et non pas les confisquer au profit d'un ministère. »

Ce respect des situations actuelles, outre qu'il est d'une bonne politique et doit désarmer les défiances, est en même temps commandé par le bien du service.

En effet, l'organisation, qui met la statistique aux mains des administrations compétentes au lieu de la centraliser au dehors, est excellente au point de vue de la marche des affaires et de la réunion des faits. Elle adapte exactement la statistique aux besoins qu'elle doit satisfaire. Jamais un service étranger à l'action et à la responsabilité administratives proprement dites ne pourra apprécier, comme les services techniques eux-mêmes, leurs convenances et leurs ressources. Il donnera à ses travaux quelque chose de plus spéculatif et de plus abstrait; il tendra à sortir

de son rôle d'auxiliaire subordonné, répondant, quand on l'interroge, pour aspirer à une sorte d'indépendance scientifique et faire, comme on dit « de l'art pour l'art ». Quand un administrateur demande des renseignements, ce n'est pas par curiosité et pour aligner des chiffres : sa question est un acte. Il importe donc qu'il soit maître de la poser lui-même où, comme et quand il lui plaît. Ses agents, ou ses justiciables, s'empresseront de lui répondre avec soin, tandis qu'ils seraient tentés de résister, au moins par l'inertie, aux circulaires d'un service qui ne peut rien sur eux, et qui ne se révélerait à eux que sous la forme toujours très-impopulaire d'un surcroît de travail aride ou indiscret.

Qu'on s'avise, par exemple, de faire réclamer aux compagnies de chemins de fer des renseignements très-intimes sur leur gestion par un bureau purement scientifique : il est peu probable qu'elles répondent avec le même bon vouloir et la même précision que si la demande leur est adressée par le directeur des chemins de fer, chargé de négociations journalières avec elles.

Il en est de même au point de vue de la compétence. On ne sait bien interroger sur un sujet que quand on le possède à fond. Un statisticien, étranger à la matière et à la technologie professionnelles, courrait grand risque de poser des questions oiseuses ou insolubles. Peu familiarisé avec les ressorts du mécanisme qu'il aurait à mettre en jeu, il leur demanderait plus ou moins qu'ils ne peuvent donner; il n'utiliserait pas ou dépasserait leur limite d'action. Rien de tel à craindre avec un administrateur connaissant bien son personnel et ses ressources; il n'entreprend jamais une enquête sans avoir mis au préalable, en regard de l'utilité des renseignements à recueillir, la possibilité de se les procurer avec précision, et les sacrifices de temps et d'argent qu'ils entraîneront, et il ne se décide qu'après cette comparaison dont les éléments échapperaient à un statisticien du dehors.

Le rattachement de la statistique aux services compétents a donc l'avantage de la rendre plus sûre et plus rapide dans des informations, en même temps que plus efficace et plus commode dans son emploi.

Sauvegarder cette organisation existante, en face de l'institution nouvelle qui doit la compléter et la féconder, constitue donc le parti à la fois le plus habile comme tactique et le plus sage au point de vue technique.

Pour accentuer ce rôle purement consultatif, nous aimerions qu'au lieu du nom de *commission centrale*, qui a prévalu en Belgique et dans divers autres pays, on adoptât en France celui de *conseil supérieur* qui vient d'être admis pour l'Italie par le décret de réorganisation du 18 février 1882. Ce titre désigne déjà un certain nombre de grandes commissions placées à côté de la plupart des ministères, et semble bien répondre au rôle comme au fonctionnement de celle qu'il s'agit de créer.

Il ne suffit pas de rassurer les bureaux de statistique; l'expérience de 1875 prouve qu'il importe de prévenir les compétitions, les questions de préséance entre les ministères.

Ici votre commission hésite à s'aventurer sur un terrain qui est essentiellement gouvernemental. Aussi a-t-elle chargé son rapporteur de mentionner, sans conclure, les opinions divergentes qui se sont fait jour, dans son sein, au cours de la discussion sur ce difficile sujet.

S'il existait un ministère d'État, nul doute qu'on ne dût lui rattacher la nouvelle institution. Mais, en l'absence de ce rouage, on peut invoquer de bonnes raisons à l'appui de plusieurs départements ministériels.

Quelques membres ont opiné en faveur du *Ministère des affaires étrangères*. A l'appui de leur opinion, ils ont fait remarquer que ce ministère ne s'est pas mêlé aux rivalités d'influences qui ont paralysé les tentatives de 1875 ; n'ayant ni traditions ni prétentions statistiques, il ne doit inspirer d'ombrages à personne ; par ses agents diplomatiques et consulaires, il peut rendre les plus signalés services à la statistique internationale, et apporter un concours décisif à la reprise des congrès ; enfin, grâce à une heureuse coïncidence, il se trouve que le titulaire de ce département est non-seulement le président du Conseil, mais encore un économiste et un homme d'État, sachant apprécier l'importance de la statistique et la manier avec une grande supériorité. Permettez à un de ses anciens collaborateurs d'apporter ici un témoignage personnel, qui est en même temps un hommage de reconnaissance pour la création du service de *statistique graphique* dû à l'initiative de M. de Freycinet. Par sa situation prépondérante à la tête du Cabinet, par son goût très-vif pour la statistique, le ministre actuel des affaires étrangères est, mieux que nul autre, en mesure de faire accepter par tous ses collègues le projet du *conseil supérieur*. C'est donc à son département que, dans la pensée de ces membres, il y aurait lieu d'effectuer le rattachement de la nouvelle institution.

D'autres membres ont, au contraire, réclamé la nouvelle institution pour le *Ministère de l'intérieur*. C'est ce département qui opère les recensements de la population ; par son action prépondérante sur les préfets, il est mieux qu'aucun autre en mesure d'obtenir les renseignements à leur source même, et de mettre en œuvre les commissions locales de statistique, qui sont restées jusqu'ici à l'état d'organes sans emploi et dont il importe beaucoup d'utiliser le concours.

D'après une troisième opinion, qui s'est produite au sein de la commission, le Ministère de l'intérieur appartient trop aux préoccupations politiques pour offrir à la statistique le calme et la sérénité dont la science a besoin. Pourquoi ne pas demander ces conditions au *Ministère de l'instruction publique*, qui est le plus apte à les remplir ? Le conseil supérieur dont il s'agit, n'a pas d'attributions administratives ; il n'est pas créé pour agir directement, mais pour sauvegarder dans la statistique les droits de l'unité et de la méthode contre les excès de l'individualisme. Il serait donc parfaitement à sa place dans le *Ministère de la science*, à côté des grands établissements d'enseignement et des instituts.

Enfin, le *Ministère du commerce* a eu aussi ses tenants au sein de la commission. C'est à lui que la plupart des pays étrangers rattachent leur institution centrale de statistique ; c'est lui qui possède déjà en France le bureau de la statistique générale et qui rayonne par là en dehors de ses limites administratives pour traiter des questions d'ensemble, comme celles qui touchent au mouvement de la population ; c'est lui qui publie l'Annuaire statistique de la France ; c'est lui enfin, qui, suivant le mot rappelé dans le rapport de 1875, est le *Ministère de l'économie politique*. Il paraît donc, à ces divers titres, le mieux désigné pour établir entre les diverses statistiques la coordination qui leur fait défaut.

Nous n'avons pas à trancher entre nous de telles divergences : il nous suffit de les avoir exposées ; c'est au Gouvernement qu'en appartient la solution.

Une autre question, également très-délicate, est celle de la composition du conseil supérieur. La commission a pensé qu'il fallait assurément, à l'exemple des pays étrangers, y introduire l'élément scientifique pris en dehors de l'administration ; mais aussi qu'on ne devait l'y admettre qu'en proportion modérée, sous peine de

donner au conseil un effectif beaucoup trop nombreux, et d'y annuler l'influence des hommes techniques. Si la composition du conseil le rendait en effet trop impressionnable aux considérations théoriques, et trop indifférent aux nécessités, comme aux possibilités du service, les administrations seraient dans la fâcheuse alternative ou de rompre en visière à ses indications, ou de se résigner, par déférence, à des solutions embarrassantes. Il est donc essentiel que l'élément scientifique ait sa place, et une place très-honorable au sein du conseil, mais il ne serait pas bon qu'il y prédominât.

Quant aux délégués techniques, la commission a pensé qu'on pourrait en fixer le nombre à deux en moyenne par ministère, sauf à un décret spécial à en régler la répartition.

Enfin, comme la commission ainsi composée comprendrait environ une trentaine de membres, et serait trop nombreuse pour le travail courant, la commission a estimé qu'il serait utile d'emprunter à l'Italie l'institution toute récente de son *comité permanent*, qui est une émanation du *conseil supérieur* et prépare ses décisions.

V. — PROJET DE DÉCRET INSTITUANT UN CONSEIL SUPÉRIEUR DE STATISTIQUE.

Pour formuler dans un texte les conclusions qui viennent d'être successivement passées en revue et justifiées, la commission croit devoir résumer son travail en vous présentant le projet ci-après du décret qui créerait le conseil supérieur et qui devrait être contresigné par tous les ministres. Elle s'est, d'ailleurs, inspirée pour son travail des projets de 1875 et des organisations étrangères, notamment de celles de la Belgique et de l'Italie.

ART. 1^{er}. — Il est institué auprès du ministère..... un *conseil supérieur de statistique*.

ART. 2. — Ce conseil, placé sous la présidence du ministre....., comprendra au plus 28 membres, savoir : 22 délégués à répartir entre les 11 ministères, 1 délégué de la préfecture de la Seine, et 5 membres pris parmi les savants notoirement adonnés aux études statistiques et économiques. Ces 5 membres seront nommés par décret; quant aux délégués, ils le seront par des arrêtés émanant des chefs de leurs administrations respectives.

Le conseil sera renouvelé par tiers tous les deux ans. La sortie aura lieu par ordre d'ancienneté, ou, en cas de priorité, par voie du sort.

Les membres sortants pourront être maintenus.

Le nombre des délégués attribués à chaque ministère est fixé par décret.

ART. 3. — Les personnes étrangères au conseil, mais considérées comme ayant compétence spéciale en ce qui touche les questions portées à l'ordre du jour, pourront, sans voix délibérative, être invitées aux séances dudit conseil.

ART. 4. — Un *comité permanent* de 6 membres sera formé dans le sein du conseil supérieur pour préparer ses travaux et assurer l'exécution de ses décisions.

Il sera renouvelé par moitié tous les ans, sauf continuation des fonctions; les membres sortants seront désignés par l'ancienneté ou le sort, comme ci-dessus pour le conseil.

La nomination du président et des membres aura lieu par décret.

ART. 5. — Les attributions du conseil supérieur, après qu'il en aura lui-même délibéré, seront déterminées définitivement par un règlement ultérieur.

Toutefois, elles sont *provisoirement indiquées* ainsi qu'il suit :

1° Donner son avis sur les cadres modèles, questionnaires et programmes qui lui seront soumis par les administrations publiques, et sur les différentes dispositions matérielles destinées à imprimer aux publications officielles une certaine uniformité;

2° Proposer l'entreprise de statistiques nouvelles et désigner le service auquel l'exécution en serait confiée ;

3° Provoquer la publication d'ouvrages ayant un intérêt général et de documents ou mémoires qui ne rentreraient pas dans le cadre des publications actuelles d'un des départements ministériels.

ART. 6. — Chaque ministère continuera de dresser et de publier les statistiques dont il est actuellement chargé et pourra entreprendre celles qui seraient reconnues nécessaires à la marche de ses services, sous réserve, pour celles de ces statistiques qui sont destinées à la publicité, de prendre l'avis du conseil supérieur sur le cadre et le format de ces publications.

En vous soumettant le texte qui précède, nous n'avons eu d'autre but que de préciser les idées, et d'offrir un thème de discussion. Mais nous savons bien que ce n'est là qu'une première ébauche, dont les contours seront améliorés et arrêtés par toutes les retouches qu'elle est appelée à subir.

En résumé, Messieurs, pour s'acquitter du mandat que vous lui aviez confié, votre commission a ouvert une enquête, dont je vous ai exposé sommairement les résultats, et dont les textes officiels seront insérés au *Bulletin*. Partout nous avons trouvé la centralisation scientifique de la statistique à côté de sa décentralisation administrative. Pour notre pays, cette centralisation fait encore défaut, mais le moment est venu de l'introduire dans notre organisation, tout en respectant soigneusement l'autonomie des services spéciaux qui fonctionnent dans les diverses administrations publiques.

Nous pensons que cette amélioration s'obtiendra par la création d'un *conseil supérieur* de statistique, formé tant de délégués officiels que de savants étrangers à l'administration, et nous vous avons présenté, à titre de simple croquis, un projet de décret qui pose les principes essentiels de la nouvelle organisation, tout en réservant à des règlements ultérieurs le soin d'en formuler les dispositions de détail.

Si ce travail obtenait votre assentiment, votre bureau puiserait dans cet accueil une grande force pour soulever la question vis-à-vis du Gouvernement, et s'efforcer par tous les moyens possibles de hâter l'avènement d'une institution, dont l'exemple unanime de nos voisins et les inconvénients de notre situation présente s'accordent à démontrer la nécessité.

19 juillet 1882.