

La mesure et son usage : harmonisation et qualité des statistiques sociales

Alain Desrosières¹

Les débats récents entre les statisticiens européens sur l'harmonisation, l'intégration et la qualité des statistiques sociales sont souvent marqués par une tonalité normative : comment faut-il faire ? Cette perspective est normale de la part de professionnels responsables de la construction et de l'harmonisation du cadre statistique européen. Elle a cependant l'inconvénient de tendre à gommer les tensions et les contradictions inhérentes à une activité qui est toujours à la fois *scientifique*, en visant à la production de *connaissances*, et *sociale* en visant à la production d'un *langage commun*, point d'appui pour le débat social. La spécificité de la statistique publique (par rapport à d'autres univers, scientifiques ou administratifs), est de lier étroitement ces deux dimensions, de multiples façons, chacune d'entre elles prenant appui sur l'autre. Il est cependant fécond de les distinguer, analytiquement et historiquement, pour interpréter nombre de débats sur l'harmonisation (des méthodes ou des produits), ou sur la qualité (du point de vue du statisticien, ou de celui de l'utilisateur "client"). Une esquisse d'un tel cadre d'interprétation est proposée ici, d'abord à partir du précédent de la comptabilité nationale, puis à propos des débats récents sur la construction et l'usage des statistiques sociales européennes, en examinant ce qui est transposable du premier au second cas, et ce qui en résulte pour la question de la qualité des produits statistiques.

Les opérations de **mesure** impliquent des exigences techniques spécifiques, comparables à celles de la métrologie classique des sciences de la nature, complétées, dans le cas des grandeurs économiques et sociales, par les règles du calcul des probabilités, si les mesures sont faites sur des échantillons. Ces exigences et ces règles constituent la "méthodologie statistique", un corps de techniques relativement formalisées, automatisées et enseignées dans les écoles de statistique. En revanche, les **usages** de ces mesures impliquent d'autres exigences, sémantiques et pratiques, liées aux réseaux d'arguments scientifiques ou politiques

dans lesquels ces mesures trouvent place. Une présentation normative de la construction d'un système de statistiques sociales met spontanément l'accent sur la "nécessaire convergence" de ces deux types d'exigences, présentées comme complémentaires, puisque la crédibilité (sociale) de ces mesures ne peut que prendre appui sur la mise en œuvre d'une bonne méthodologie.

Pourtant, dans leur vie professionnelle quotidienne, les statisticiens se heurtent souvent à la tension entre ces deux exigences, qu'ils doivent combiner habilement, même si leurs écrits tendent à gommer

¹ Alain Desrosières est le chef de la division Méthodes comparées de l'Insee. Cet article reprend une communication présentée aux journées "Harmonisation des données statistiques sociales et qualité" organisées à Mondorf (Luxembourg) en mars 1998 par Eurostat.

la question, parce que les outils et le langage nécessaires pour exprimer celle-ci ne sont pas formalisés et enseignés, et aussi parce qu'ils craignent les malentendus. En ouvrant cette boîte de Pandore, ne risque-t-on pas de fragiliser une production par ailleurs coûteuse, dont la légitimité sociale doit être continûment réaffirmée, notamment en période de restrictions budgétaires ? Mais, en ne systématisant pas la formulation de ces questions, qui sont en fait normales et inhérentes à la nature même de l'information statistique, on prend le risque de les traiter au coup par coup, de façon naïve, et souvent "à chaud", à l'occasion de controverses mettant en cause telle ou telle mesure : l'indice des prix, le chômage, la pauvreté ou les déficits publics.

Le précédent de la comptabilité nationale

Il se trouve que ces questions ont déjà été vécues, dans les années 1950 et 1960, par les statisticiens et économistes qui ont fabriqué, en Europe, les premières comptabilités nationales. En effet, les besoins et les façons de faire des pionniers de ces comptabilités nationales étaient éloignés des normes techniques des statisticiens méthodologues. Ces derniers mesuraient des variables bien délimitées ; ils dotaient ces mesures de métadonnées, sur les définitions, les champs couverts, la représentativité, les taux de non-réponse, les intervalles de confiance associés à ces mesures. L'appréciation de la fiabilité de ces statistiques reposait sur cet appareillage métrologique, bien décrit dans les manuels. Pour ces statisticiens méthodologues, la question de l'usage et de la circulation ultérieure de la mesure était supposée bien distincte, et souvent, elle ne relevait pas des mêmes professionnels. En revanche, les comptables nationaux partaient d'une construction théorique globale *a priori* de la vie économique, en principe cohérente et exhaustive, et surtout orientée directement vers des usages en termes de politiques macroéconomiques plus ou moins inspirées par les idées de Keynes (Fourquet, 1980). Ensuite seulement, étaient recherchées des sources statistiques susceptibles de remplir les nombreuses cases des tableaux d'une économie virtuelle, ainsi modélisée à des fins précisément explicitées : prévisions à court ou moyen terme, évaluations des conséquences d'événements, vultus (décision de politique économique) ou non (choc externe).

La philosophie du chiffre spontanément mise en œuvre par les premiers comptables nationaux était différente de celle des statisticiens méthodologues, et leurs controverses rendaient fort vivantes les réunions de travail de l'époque. Pour les comptables nationaux, il fallait "*faire au mieux*" avec des sources lacunaires, incohérentes, souvent

contradictoires ; en un mot "faire flèche de tout bois" pour remplir les tableaux définis *a priori*, mais en respectant les contraintes de cohérence, issues des équilibres théoriques entre les ressources et les emplois, en lignes (les "opérations") et en colonnes (les "agents"). Il s'agissait de résoudre un système sous-déterminé de n équations à N inconnues avec N (les variables à estimer) strictement supérieur à n (les relations comptables). Dans une perspective de modélisation et de prévision, on cherchait à estimer $N-n$ relations économétriques, reflétant des régularités statistiques passées, et permettant de résumer la marche de l'économie par un système de N équations à N inconnues. Ce résumé est bien sûr schématique, mais le succès et la large diffusion de cette procédure n'a pu qu'influencer ceux qui, à partir des années 1970, tenteront de construire des "indicateurs sociaux", des "comptes socio-démographiques" et enfin, plus récemment, des "systèmes intégrés de statistiques sociales" (Van Tuinen, 1995).

Il est vrai que, à partir des années 1960, les demandes adressées par les comptables nationaux aux statisticiens ont été à l'origine d'un large développement des systèmes de statistique économique. Ces systèmes ont été orientés par le cadre conceptuel comptable, assez vite harmonisé au niveau européen et, de façon moins précise, au niveau de l'ONU. Cependant, les types de sources statistiques sont restées très différentes d'un pays à l'autre : enquêtes ou recensements économiques, documents fiscaux ou bancaires, statistiques douanières, répertoires d'entreprises, etc. Ainsi chaque pays devait remplir le cadre comptable commun en faisant au mieux, avec des sources hétérogènes. De là datent les distinctions usuelles entre une **harmonisation des produits** (ou "des *outputs*", ou "en aval") et une **harmonisation des méthodes** (ou "des *inputs*", ou "en amont"). La première a été pratiquée par les comptables nationaux dès les années 1950. Elle était largement tirée par ses usages, c'est-à-dire par la justification et la mise en œuvre des politiques macro-économiques. Les exigences de la méthodologie statistique semblaient secondes par rapport à celles des utilisateurs, au vif mécontentement parfois des méthodologues les plus rigoureux. Cependant ces derniers ne pouvaient pas ignorer que seule l'importance sociale et politique de ces usages justifiait une substantielle augmentation des crédits alloués aux enquêtes, et finalement, à tous leurs travaux. Au-delà des querelles sur les méthodes et sur l'identité professionnelle des uns et des autres, une alliance pouvait être nouée, et les deux types d'exigence être combinées autour d'une construction commune. Le compromis pouvait ainsi se faire autour de l'idée d'harmonisation des produits. Les économistes et les comptables nationaux définissaient des concepts, autonomisés par rapport aux procédures de mesure. Celles-ci

étaient confiées aux statisticiens nationaux, qui pouvaient déployer, chacun en fonction des spécificités institutionnelles et sociologiques de leurs pays, leur savoir-faire de méthodologues.

Ainsi a été peu à peu mise en place, à partir des années 1950, une division du travail, tout à la fois sociale et épistémologique, entre trois catégories d'acteurs. Les **économistes** (en général universitaires) produisent et commentent la théorie ; les **comptables nationaux** traduisent celle-ci en concepts, articulés dans des tableaux théoriquement cohérents et exhaustifs ; enfin les **statisticiens** fournissent des "données" susceptibles de remplir le moins mal possible ces tableaux, à partir d'enregistrements issus d'échantillons ou de fichiers, de codages, de traitements des cas flous, de spécifications particulières des notions maniées par les économistes et "conceptualisées" par les comptables nationaux. La légitimité sociale des usages de cette construction compliquée repose sur l'ensemble de ses maillons : la théorie des économistes, l'exhaustivité cohérente des comptables nationaux, la méthodologie rigoureuse des statisticiens. De ce point de vue, la théorie économique est une ressource argumentative certes importante, mais elle n'est devenue socialement efficace qu'une fois retraduite par les comptables nationaux et les statisticiens. Cet arrière-plan de la théorie économique a d'ailleurs lui-même évolué. Keynésien des années 1950 à 1980, il est aujourd'hui plus largement influencé par les développements de la microéconomie, sur les conditions supposées de l'efficacité des marchés et d'éventuelles interventions publiques.

Dans ce nouveau contexte, les études sont plus souvent sectorielles. Elles portent sur des problèmes précis, et utilisent souvent des fichiers de données individuelles, analysées à l'aide de modèles économétriques ou de microsimulations. La question de la fiabilité et de la robustesse des données statistiques est alors posée en termes partiellement différents de ceux des cas précédents, qui étaient soit probabilistes (les intervalles de confiance du sondage), soit garantis par la cohérence des tableaux comptables. Pour le statisticien économètre, l'épreuve de réalité des données est fournie par l'inscription des distributions et des relations entre les variables dans des modèles descriptifs et explicatifs (eux aussi probabilistes). Cette réalité est alors jugée à travers la consistance et le caractère prédictif des modèles. Elle est, à la limite, identifiée au fichier des données lui-même, point de passage obligé entre le monde et l'économètre. Ainsi, la "qualité" a une signification différente, dépendant des formes d'usage des données.

Que retenir de ce bref survol de l'histoire des statistiques économiques et de leur mise en forme dans le cadre de la comptabilité nationale, du point

de vue des questions d'harmonisation ? L'harmonisation des produits s'est imposée comme la seule solution possible, au moins tant que les sources restaient radicalement différentes d'un pays à l'autre. Cependant l'accélération de la construction européenne depuis 1985, et le fait que les agrégats de la comptabilité nationale jouent désormais un rôle plus important et direct ("critères de convergence"), ont entraîné un examen beaucoup plus minutieux de leurs modes de construction. Ceux-ci sont ainsi, plus que jamais, tirés par leurs usages. Par ailleurs, la division du travail assez claire et stabilisée entre économistes, comptables nationaux et statisticiens a été à l'origine d'une chaîne de moments se renvoyant et se renforçant mutuellement : la théorie, les concepts, les techniques de mesure, les usages et leurs langages spécifiques, avec un relatif consensus sur cet ensemble, élaboré à partir des années 1950. La "qualité", perçue comme condition de la crédibilité (ou de la légitimité) de toute cette chaîne, reposait notamment sur ce consensus. Cependant, on l'a vu, ceci n'empêchait pas une certaine diversité des formes d'usage, impliquant des expressions techniques différentes de cette "qualité". Tous ces points peuvent fournir une grille d'hypothèses pour comparer les statistiques économiques et les statistiques sociales.

Des indicateurs sociaux aux statistiques sociales intégrées

L'idée de transposer la construction précédente aux questions sociales a été formulée dès les années 1960 aux États-Unis, puis en Europe, vers 1970, dans un cadre parfois qualifié de "mouvement des indicateurs sociaux". Au sens strict, ces "indicateurs" étaient des variables "sociales" suivies dans le temps, choisies et construites en fonction de leur caractère "socialement jugé social", c'est-à-dire que la société juge, à un moment historique donné, que "quelque chose" relève d'une intervention de cette même société, à travers ses pouvoirs publics et ses institutions. Par exemple, la mortalité due au choléra dans les années 1830, la pauvreté en Angleterre dans les années 1880, le chômage aux États-Unis dans les années 1930, la qualité de l'eau ou de l'air en Europe dans les années 1970, les violences faites aux femmes ou aux enfants dans les années 1990. Les indicateurs sont des séries statistiques précisément mises en forme pour faire exister socialement un problème social et pour offrir un point de référence pour l'action et son évaluation. Ainsi le taux de natalité est "plus" un indicateur social en France qu'en Grande-Bretagne, parce que le nombre de naissances est plus "socialement jugé social" dans le premier pays que dans le second, où la procréation est perçue comme relevant du domaine privé.

L'apparition, aux États-Unis et en Europe du Nord, dans les années 1960 et 1970, d'un "mouvement des indicateurs sociaux" exprimait l'espoir que soient conduites des politiques sociales coordonnées, comme l'étaient alors les politiques économiques, autour d'indicateurs quantitatifs d'objectifs et de moyens. La coordination (puis ultérieurement l'intégration) de ces indicateurs consistait d'abord en une standardisation des définitions, des procédures d'enregistrement et de codage (au moins à l'intérieur d'un pays), permettant la mise en relation de ces variables à l'intérieur d'un "système". Un prototype avait été proposé par Richard Stone, lui-même un des créateurs du système britannique de comptabilité nationale, sous le nom de "compte socio-démographique" (en anglais : *social account matrix, SAM*). Ce système décrivait des flux de personnes, notamment à travers les grandes catégories d'actifs employés (selon la branche ou l'occupation), de chômeurs et d'inactifs. Il pouvait servir par exemple à planifier, ou au moins à prévoir, les passages entre activités, ou entre formations et activités. Ceci ne recouvrait bien sûr qu'une petite partie des variables susceptibles de fournir des indicateurs sociaux. Cet ambitieux projet des années 1970 eut quelques applications, mais il ne rencontra pas le succès de son prédécesseur, celui de la comptabilité économique. Dans les années 1990, ces questions sont soulevées à nouveau, en termes de "systèmes intégrés de statistiques sociales", dans le cadre de l'Union européenne. Ces systèmes sont présentés notamment par des statisticiens néerlandais (Van Tuinen, Altena et Imbens, 1994) et scandinaves, issus de pays où existent depuis longtemps des traditions de politiques sociales sous-tendues par des enquêtes statistiques².

Pourquoi les tentatives des années 1970 ont-elles eu peu de suites ? Peut-on comparer la construction des statistiques sociales au projet des comptes nationaux des années 1950 ? Ce projet était relativement unifié autour d'un type de politique macroéconomique, autour d'une certaine représentation théorique de la dynamique des équilibres globaux, et enfin autour d'une manière de décrire et analyser empiriquement ceux-ci dans des tableaux comptables standardisés et articulés, convergeant vers le calcul d'un "produit intérieur brut"(PIB). Ces tableaux et indicateurs étaient tous exprimés en unités monétaires additives en ligne et en colonne. En quoi les propositions récentes de "statistiques sociales intégrées" sont-elles analogues à ce précédent, et en quoi en différentes ? Quelles conséquences ces similitudes et ces

différences ont-elles dans le débat entre harmonisation des méthodes ou des produits ?

Le point commun aux deux démarches est de partir des usages, c'est-à-dire de la construction et de l'évaluation de politiques économiques ou sociales. Les variables sont liées à l'action, à la décision, à la justification, à la controverse. Il s'agit donc de fournir des évaluations utiles dans ce contexte. Il est important de noter que ces "chiffres utiles" sont souvent des **variations**, des taux de croissance, des indices (ou des ratios, dans le cas de comparaisons synchroniques, notamment internationales), et non des **niveaux absolus**. Ces derniers servent d'intermédiaires de calcul, indispensables pour le statisticien, mais moins pertinents pour l'usage du chiffre comme point d'appui pour l'action, ou pour l'interprétation, critique ou non, d'une situation. Ceci est bien montré par la mésaventure parfois rencontrée par le statisticien qui présente une enquête portant sur un objet observé pour la première fois (par exemple : la maltraitance à enfant). Le commentaire journalistique est alors du type : "*Une enquête révèle que tel phénomène a augmenté*". En fait c'est la réalisation d'une enquête sur un objet auparavant non perçu comme "socialement jugé social", qui constitue un événement, et non le nombre "révélé" (*a fortiori* son augmentation). En revanche, dès lors que l'objet et sa mesure régulière sont routinisés, l'ensemble constitue un indicateur social, et c'est sa variation qui donne lieu à une interprétation, une action ou un argument dans un débat social.

Les comptes nationaux distinguent nettement la construction des comptes d'une année de base, pour laquelle toute l'investigation statistique est complètement remise en chantier, de celle des comptes des années courantes, déduits par des projections en volume et en prix à partir de l'année de base. Les principaux enseignements issus de ces calculs sont en général déduits des taux de croissance (ou des valeurs par habitant, dans le cas des comparaisons internationales), plutôt que des niveaux absolus. Ces derniers, articulés dans les tableaux des années de base, servent précisément de base pour les calculs de croissance, mais sont moins utilisés dans le débat social. Cette situation a en partie changé depuis que des agrégats de la comptabilité nationale ont été choisis pour asseoir des réglementations ou des objectifs communautaires, comme la "quatrième ressource budgétaire", ou les critères de convergence du traité de Maastricht. Dans ce cas l'information statistique et surtout l'intérêt qui lui est accordé changent de nature. La controverse éventuelle n'a plus seulement une visée de connaissance. Des critiques peuvent être soulevées sur les procédures de calcul,

² La technique des enquêtes par sondage portant sur des questions sociales a été imaginée et expérimentée, en 1895, par le statisticien norvégien Kiaer, à l'occasion du vote des premières lois sur la protection sociale.

et une énergie plus grande est consacrée à leur explicitation³.

Mais, même dans le cas où les mesures des statisticiens servent dans des procédures d'indexation, ce sont les variations qui retiennent l'attention, plutôt que les niveaux absolus, dès lors que ces mécanismes sont routinisés. On peut donc, là encore, distinguer nettement un contexte de production des mesures, et un contexte d'usage. La logique d'utilisation des indicateurs économiques et sociaux ou des statistiques sociales intégrées est la même. Elle est d'accompagner une action et son évaluation dans le temps⁴, soit en proposant un langage commun pour expliciter ses justifications et ses effets éventuels, soit, dans quelques cas, en indexant directement et automatiquement certains de ses paramètres sur des indicateurs statistiques.

La similitude entre la comptabilité nationale et les statistiques sociales est en revanche moins grande dès lors que l'on examine la cohérence du projet d'ensemble et de son outillage, théorique et technique. Les objectifs des politiques sociales sont multiples, souvent peu liés entre eux. Il est donc difficile de les intégrer en un modèle d'action unique, comme pouvait l'être le modèle keynésien. Van Tuinen (1995) analyse l'exemple de l'emploi, quand un gouvernement cherche à la fois à diminuer le taux de chômage et à augmenter le taux d'activité des femmes. Dans le cas des politiques sociales, le système intégré de statistiques sociales offre un outil pour envisager ensemble les objectifs différents. Mais cela n'est pas toujours possible, dans la mesure où les quantifications sont souvent impossibles, ou relèvent de conventions sur lesquelles n'existe pas un consensus. Le fait de quantifier d'une certaine façon est déjà un choix social. Cela était sans doute vrai aussi pour les politiques économiques, mais dans ce cas le consensus a été historiquement plus grand, au moins entre les années 1950 et 1980.

Les remarques précédentes ne sont pas normatives, mais invitent plutôt à une analyse historique et comparative, sur le degré de consensus réuni autour de la pertinence de certains indicateurs, économiques et sociaux. Il est probable que les situations ont été différentes entre l'Europe du Nord (Pays-Bas, Scandinavie) et celle du Sud.

³ Dès 1790, les constituants américains avaient imaginé une solution élégante à ce problème. Un recensement décennal devait évaluer la population de chaque État. Sur celle-ci était assise à la fois la contribution financière de l'État à la Fédération, et le nombre de ses délégués à la Chambre des Représentants. Cette procédure habile dissuadait les États de sous-estimer ou de surestimer leur population (Anderson, 1988).

⁴ Un exemple caricatural de cette logique était fourni par les statisticiens des pays de l'Europe de l'Est avant 1989, qui ne publiaient souvent que des taux de croissance et non des niveaux absolus.

Ainsi, aux Pays-Bas, tous les partis politiques ont longtemps accepté de soumettre leurs programmes électoraux à l'épreuve du modèle macro-économétrique du Bureau du plan, ce qui était peu concevable ailleurs (Barten, 1991). Le souci des comparaisons internationales, souvent affirmé par les statisticiens européens, gagnerait à intégrer de telles questions et à les soumettre à des politologues, des historiens et des sociologues. L'harmonisation de la statistique sociale implique aussi un éclairage de ce type. La question centrale est celle de la construction d'un espace de comparaison et d'équivalence, auquel des utilisateurs accordent un sens. Les débats autour des notions de pauvreté absolue et de pauvreté relative offrent un instructif terrain de recherche sur les problèmes soulevés par la construction et l'usage d'un tel espace. Ainsi, certains estiment que l'Europe n'existera que quand le même indicateur de pauvreté absolue sera utilisé sur toute son étendue. Une telle affirmation fait bien ressortir les dimensions sociologiques et historiques de la question de l'existence d'un espace de comparaison statistique.

L'efficacité des comptabilités nationales a résulté notamment du consensus réuni, dans les décennies de l'après-guerre, autour d'une théorie économique descriptive et prescriptive, acceptée aux États-Unis comme en Europe. Les politiques dites "sociales" relevaient en revanche de traditions nationales différentes, et jamais une théorie "sociologique" n'a fourni un langage commun comparable à celui de l'économie. Les indicateurs sociaux étaient donc proposés de façon dispersée, et n'étaient pas intégrés dans un cadre conceptuel commun. L'intégration a donc été, dans le meilleur des cas, surtout technique, et a été le fait des statisticiens et non de théoriciens, économistes ou sociologues. Sans doute pour cette raison l'opposition entre l'harmonisation des méthodes et l'harmonisation des produits y a pris un relief particulier, lié à la culture propre des statisticiens qui, plus que les économistes, ne peuvent se résigner à distinguer radicalement le moment de la production des statistiques de celui de leurs usages.

La distinction entre ces deux moments rend bien compte des différences de perspectives entre les deux façons d'harmoniser les statistiques européennes comparatives. L'harmonisation des produits est, comme dans le cas de la comptabilité nationale, tirée par ses usages. Des "concepts communs" sont définis *a priori*, en fonction des besoins des politiques sociales et de leurs justifications. Ensuite seulement, les statisticiens nationaux font au mieux, avec leurs sources disparates, pour répondre aux demandes des utilisateurs⁵. L'hypothèse réaliste implicite est que

⁵ Ce partage des tâches peut éventuellement être interne au monde des statisticiens. Certains d'entre eux

l'objet préexiste à sa mesure, et est de même nature, d'un pays à l'autre, quel que soit son mode de mesure. Celui-ci est contingent par rapport au concept défini à partir de son usage, notamment comparatif. Dans ce cas, les statisticiens nationaux ont la maîtrise du "moment de la production", mais n'ont pas celle du "moment de l'usage". L'espace de comparaison et d'équivalence suggéré ci-dessus est construit du point de vue de la circulation et de l'utilisation des produits statistiques, et non de celui de leur construction. Celle-ci reste encapsulée dans des boîtes noires nationales hétérogènes.

L'harmonisation des méthodes est beaucoup plus ambitieuse. Elle suppose que le statisticien a la maîtrise complète de la chaîne de production de l'information. Tout d'abord, ceci exige que les enregistrements élémentaires soient faits lors d'enquêtes ou de recensements conçus par le statisticien et non issus d'exploitations secondaires de sources administratives, comme le sont beaucoup de statistiques sociales. Il faut ensuite que les questionnaires, les nomenclatures, les procédures d'enquêtes, les conventions de codage, soient identiques dans tous les pays concernés. Compte tenu des différences de langues et de nombreuses pratiques sociales, cette démarche peut sembler réductrice, sinon utopique. Mais certains estiment que ce conventionnalisme évident ne diffère que par son ampleur des conventions et réductions de même nature qui obèrent toute enquête statistique, même si elle est nationale. La question n'est donc pas : "*cela reflète-t-il la réalité ?*", puisque toute enquête est déjà traduction et non reflet, mais plutôt : "*à quoi cela sert-il ?*". Il est possible que de telles enquêtes européennes servent plus à créer, à instituer un espace européen, qu'à vraiment le refléter⁶. Cette contribution, dans le cas de l'Europe, est déjà claire pour les offices de statistique. Le fait que l'office communautaire (Eurostat) conçoive et organise une enquête, réalisée ensuite par les instituts nationaux, renforce son existence et sa visibilité, et constitue donc un pas parmi d'autres dans la construction politiquement originale de l'Union européenne. Cela contribue à accroître la plausibilité d'un espace de comparaison et d'équivalence européen, encore loin d'être acquis, comme on l'a vu à propos des mesures de pauvreté, absolues ou relatives.

Un indicateur statistique de la consistance de cet espace pourrait être fourni par le pourcentage des

anticipent des besoins et définissent les concepts, au niveau européen, tandis que d'autres les "remplissent", au niveau national. Ceci ne change pas le sens général du processus décrit, tiré par des usages, réels ou supposés.

⁶ Ainsi, au XIX^e siècle, les statisticiens italiens de l'époque du Risorgimento ont fortement contribué à construire l'unité politique de l'Italie, à travers leurs travaux rassemblant les diverses parties de la péninsule (Patriarca, 1996).

tableaux de chiffres publiés par Eurostat pour lesquels figurent des résultats additionnant l'Europe entière, au lieu de juxtaposer les États. Sur le plan de la connaissance, tous ces tableaux, qu'ils additionnent ou simplement juxtaposent, sont jugés réducteurs sinon trompeurs par certains, dans la mesure où ils gommant les spécificités des mesures effectuées dans chaque pays. Cela est évident dans le cas de l'harmonisation des produits. L'harmonisation des méthodes peut susciter une impression de meilleure comparabilité, puisque les conventions et procédures de mesure sont en principe les mêmes, mais les difficultés sont alors plus enfouies, et plus difficiles à percevoir. Il y a toujours un équilibre à trouver et un choix à faire, différents selon ce que l'on sait des usagers, entre réduction conventionnelle, explications complémentaires, ou rejet des totalisations statistiques, au profit d'autres formes de comparatisme.

Les métamorphoses de la qualité

La notion de "qualité" est de plus en plus souvent évoquée à propos des statistiques sociales, comme elle l'est aussi pour la production et l'usage de nombreux biens et services marchands, pour lesquels ont été développées des procédures de normalisation et de certification de la qualité (normes ISO). La façon dont le mot "qualité" circule et est utilisé à propos des statistiques publiques incorpore les deux modalités, **mesure** et **usage**, évoquées ci-dessus. Ceci apparaît quand les spécialistes des métadonnées ont à définir cette notion de qualité. Ils font le parallèle avec la production industrielle où, selon eux, la qualité désigne à la fois la qualité de ce qui est produit (contrôle de fabrication), et celle du service de mise à disposition de ces produits (documentation sur les méthodes de production, service après vente). Pourtant, ce mot "qualité" a été utilisé par les statisticiens dans des contextes très différents, qu'il peut être utile de relier historiquement⁷.

Dans les années 1930, le statisticien américain W. Edwards Deming est un de ceux qui ont introduit le calcul des probabilités dans les statistiques publiques, en participant à l'organisation des premières enquêtes par sondage sur l'emploi et le chômage (Anderson, 1988). Puis, dans les années 1940, il utilise ces mêmes outils probabilistes pour développer le contrôle de qualité des productions industrielles, par tirage aléatoire et vérification de

⁷ Les développements qui suivent doivent beaucoup aux travaux de François Eymard-Duvernay (1989 et 1994) sur la notion de convention de qualité, appliquée aux transformations des modes de coordination dans les entreprises. Il distingue notamment les qualités définies par la standardisation industrielle (contrôle de fabrication), par la marque (réputation) et par le marché (désirs du client).

lots de pièces, dans des productions en série. Il applique alors la méthode des tests de Neyman et Pearson, qui, à la différence de ceux de Fisher, distinguent deux types de risque d'erreur : accepter un lot alors qu'il est défectueux, le rejeter alors qu'il est bon. Ceci incite à évaluer et comparer les coûts de ces deux types de risques (Gigerenzer *et al.*, 1989). Deming cherche ensuite à conseiller les entreprises pour une réorganisation des ateliers permettant d'observer, de tester et d'améliorer en continu les fabrications, notamment en intégrant l'expérience des ouvriers affectés à celles-ci. Cette orientation suscite peu d'échos aux États-Unis ; en revanche elle connaît un vif succès au Japon, où elle rencontre une tradition de forte allégeance des salariés à leurs entreprises. Deming passe ainsi beaucoup de temps au Japon, où il est un des initiateurs du "mouvement de la qualité" qui, plus tard, atteindra l'Europe, vers 1980.

Après avoir ainsi fait le tour du monde, le thème de la qualité a en partie changé de nature. Il est devenu une pièce d'une façon de promouvoir des méthodes de management, présentées comme critiques du taylorisme et favorables à une implication des salariés dans l'organisation de leur travail, notamment sous la forme des "cercles de qualité", en vogue dans les années 1980. Il est aussi associé à de nouvelles méthodes de gestion supposées mieux adaptées à la versatilité des marchés et à la variabilité de la demande : flux tendus, zéro stock, zéro défaut. Cet ensemble, inspiré du "toyotisme", est souvent désigné par le label "*total quality management*" (*TQM*). Dans cette perspective, la connotation du mot "qualité" a beaucoup changé. Associé auparavant à une interprétation probabiliste de la fiabilité des productions en série, pour Deming dans les années 1940, ce mot a pris une signification presque opposée, normative et non probabiliste, avec les expressions "zéro défaut" ou "qualité totale". L'important est que la qualité est désormais insérée dans une chaîne performative beaucoup plus directement orientée vers le marché et les relations avec une clientèle diversifiée et changeante que ne l'étaient les organisations préconisées par Taylor et Ford.

L'expression "*TQM*" a été reprise dans certains pays qui ont entrepris de transformer les méthodes de gestion de leurs administrations en les rapprochant plus ou moins de celles de grandes entreprises marchandes, publiques ou privées. Ceci a été fait, en partie, pour les services de statistique publique, en Australie, en Grande-Bretagne, en Suède (Carling, 1995) ou aux Pays-Bas. Dans ces pays, le souci d'objectiver la qualité est lié, dans un contexte de fortes restrictions budgétaires, à de nouveaux modes de contractualisation *a priori* et de contrôle *a posteriori* des activités des divers segments (ou agences) des services publics, et notamment de l'office statistique. Là encore, la qualité comporte deux faces : l'une renvoie aux

techniques de mesure, l'autre est liée à la confiance, à la crédibilité sociale de statistiques reprises par des usagers ou par des clients : gouvernement, entreprises, syndicats, médias, etc. Les mots français "**fiabilité**" ou anglais "*reliability*" portent, dans leur étymologie même, cette double dimension de solidité technique et de confiance sociale.

Il suffit de parcourir les histoires des bureaux de statistique publique de différents pays pour constater que, d'une part, la construction de cette légitimité sociale a été longue et coûteuse, et que, d'autre part, elle a pris des formes très diverses d'un pays à l'autre. Ces formes de légitimité sont elles-mêmes liées à la fois aux transformations de l'État et à celles de la statistique en tant que science, notamment à travers l'importance croissante du calcul des probabilités (Duncan et Shelton, 1978 ; Desrosières, 1993 et 1996a). Ainsi, au XIX^e siècle, la qualité de la statistique était associée à l'**exhaustivité** (d'inspiration juridique) de l'activité de l'administration, au point que la méthode des sondages, pourtant déjà connue dans son principe, était prohibée. En revanche, au XX^e siècle, l'État providence introduit des modes de gestion statistique, au sens probabiliste et assurantiel. Les enquêtes par sondage se développent dans ce cadre (Kiaer en Norvège, en 1895 ; Bowley en Angleterre, en 1906). On voit sur ces exemples que les schèmes cognitifs et politiques sont en étroites relations, dans des configurations différentes dans lesquelles la qualité est construite et définie de façon différente. De ce point de vue, les transformations récentes observées dans certains pays constituent un nouveau chapitre de l'histoire longue des liens complexes entre la statistique, l'État, la science et, plus récemment, les entreprises et leurs marchés.

Budgets de famille, indices de prix et conventions de qualité

On peut, à titre d'essai, esquisser une application de ce qui précède à propos de l'ensemble historique formé par les enquêtes sur les budgets de famille et les indices de prix⁸, en distinguant trois phases distinctes, lors desquelles sont co-construits des mesures, leurs usages et des conventions définissant les qualités qui en sont attendues. Au cours de ces trois périodes, les objectifs visés sont successivement la protection du travail salarié (des années 1890 à 1950), la croissance équilibrée de la production et de la consommation (des années 1950 à 1970), la maîtrise de l'inflation (depuis les années

⁸ *L'histoire longue des enquêtes sur les budgets de famille a été analysée plus en détail, pour le cas français, dans une étude menée à l'occasion du cinquantenaire de l'Insee (Desrosières, 1996b). Les hypothèses présentées ici devraient être approfondies et testées, notamment par des comparaisons internationales.*

1970). Bien sûr, les objectifs des périodes antérieures subsistent, mais la tonalité générale évolue selon les questions principalement mises en avant, et selon les acteurs "utilisateurs" les plus actifs.

À la suite de la grave crise économique des années 1870 à 1890, la protection du travail salarié est devenue la principale question "socialement jugée sociale", relevant d'une investigation statistique prioritaire. Des offices du travail sont créés, entre 1880 et 1900, dans tous les grands pays industriels. Ils doivent à la fois préparer de nouvelles législations et construire des indicateurs statistiques adaptés à leur mise au point et à leur suivi. La question du salaire ouvrier est centrale. Les premières enquêtes sur les budgets, menées entre les années 1850 (Engel, Le Play) et 1940, portent à peu près exclusivement sur les familles ouvrières. Elles servent à étayer des budgets-types et des calculs d'indices de prix visant à assurer un revenu minimum aux salariés les plus pauvres. Le marché implicitement concerné par cette activité statistique est celui de la force de travail, et non pas encore celui des biens et services marchands produits et consommés. Pour cette raison, les enquêtes ne sont pas "exhaustives" au sens actuel, mais portent seulement sur les classes populaires. L'indice des prix est calculé à partir d'un petit nombre de produits de première nécessité : les débats du temps portent sur la liste de ces produits jugés essentiels à la reproduction d'une famille ouvrière. La qualité de l'indice est jugée à cette aune.

La perspective change complètement, à partir des années 1950, quand, dans une optique keynésienne, la question "socialement jugée sociale" devient celle de l'équilibre et de la croissance de l'offre globale et de la demande globale, notamment pour les biens de consommation. Les "enquêtes budget" deviennent des "enquêtes de consommation", portant sur l'ensemble de la population, toutes classes réunies, puis, plus généralement, des "enquêtes sur les conditions de vie". Elles visent, d'une part, à fournir des éléments essentiels à la comptabilité nationale décrite ci-dessus, et, d'autre part, à comparer les conditions de vie des divers groupes sociaux, en mesurant et analysant des inégalités sociales⁹. Les structures de consommation, bases de calcul des indices de prix, sont désormais cohérentes avec celles des comptes nationaux. Ceux-ci constituent le creuset où se fondent les diverses sources statistiques et

conditionnent les critères d'appréciation de leur qualité : une "bonne" source est celle qui s'articule bien avec ses voisines dans les tableaux des comptes. L'indice des prix sert notamment au partage de la croissance en valeur, entre volume et prix, condition du calcul du taux de croissance (en volume) du PIB, variable clé du jugement de la situation macroéconomique. Nombre de débats portent alors sur le périmètre du PIB, notamment à propos de la production et de la consommation "informelles", mal identifiées dans les sources, administratives ou statistiques dites "officielles". Si la prise en compte de ce secteur informel semble nécessaire en niveau (souci du technicien), la mesure de sa variation est encore plus problématique que celle de son niveau. Du coup, l'inclusion du secteur informel peut être perçue comme nuisible à la qualité des mesures des variations qui servent d'arguments dans les décisions et les controverses des acteurs sociaux. Là encore, les jugements et conventions de qualité peuvent différer, entre les producteurs et les usagers des indicateurs statistiques, selon qu'ils raisonnent en niveau ou en variation.

Depuis les années 1980 et la décision de construire une union économique et monétaire, centrée sur une monnaie unique et sur une banque centrale indépendante, les États membres de cette union ont convenu de faire de la maîtrise de l'inflation un objectif prioritaire pour les nouvelles institutions monétaires communes. Le calcul d'un indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) a ainsi fait l'objet de débats de technique statistique et d'interprétation économique mobilisant une nouvelle configuration "mesures-usages-conventions de qualité". L'histoire de celle-ci reste bien sûr à écrire, mais on voit déjà qu'elle diffère des configurations des époques précédentes, notamment en raison du rôle nouveau (au moins pour la France, mais sans doute moins en Allemagne) joué par la banque centrale pour contrôler l'inflation.

Les utilisateurs des indicateurs statistiques prennent surtout appui sur les variations de ceux-ci. Cet usage suppose implicitement l'acceptation conventionnelle d'un espace de comparaison et d'équivalence intertemporelles, de même que les comparaisons internationales (par exemple de pauvreté) supposent que les divers pays soient commensurables, ce qui implique des choix techniques (harmonisation) et politiques (pauvreté absolue ou relative). La construction d'une série temporelle implique elle aussi (bien que de façon moins visible, au moins sur une courte période) des conventions de même type, souvent remises en cause : définitions et pratiques de mesures du chômage, de la masse monétaire, de la délinquance. On peut, à cet égard, reprendre la question de la qualité, en lui retirant sa dimension normative ("bonne" ou "mauvaise"), et en la définissant

⁹ Ce dernier thème était très peu présent dans les études statistiques et sociologiques antérieures à 1940 (sauf pour quelques travaux portant sur les distributions de revenus). Ces études portaient presque uniquement sur les classes populaires. Alors n'existait pas encore un "espace de comparaison et d'équivalence" entre les classes, rendant possible des mesures des inégalités sociales.

comme un ensemble de spécifications jugées assez stables dans le temps pour justifier des comparaisons. L'utilisateur fait confiance au constructeur d'un indice, par exemple celui des prix, pour lui fournir un produit de qualité constante. Or c'est précisément à propos de la permanence des conventions de qualité des marchandises suivies par l'indice que les constructeurs de celui-ci ont eu à trancher des problèmes épineux. Il leur faut convenir que tel changement de la "qualité" d'un bien correspond à un vrai changement du produit, à une hausse de prix déguisée, à une vente forcée, ou à une combinaison de tout cela. Les choix effectués contribuent à la construction négociée d'un espace conventionnel de commensurabilité, accepté comme référence par les acteurs sociaux.

Le statisticien dans la société : de l'enquête à l'argument

L'acceptation du travail du statisticien par la société peut être mise à l'épreuve à deux moments différents. En amont, lors des enregistrements requis par ses enquêtes ou par la construction de ses fichiers, des enquêtés jugent souvent ces opérations coûteuses, lourdes, inutiles ou indiscretes. En aval, des usagers ou des clients estiment que ses produits sont insuffisants, lacunaires, mal construits, peu fiables, trompeurs... Dans les deux cas, l'institution statistique doit consulter, négocier, expliquer, en un mot entendre le monde social autrement qu'à travers les tableaux de chiffres qu'elle publie, et parler dans d'autres langages que ceux de l'ingénieur ou de l'informaticien. Pour cela, plusieurs chemins sont possibles, pratiqués de façons variées selon les traditions culturelles des divers pays : l'accès direct, le dialogue avec des représentants institutionnels, le recours aux sciences sociales.

L'**accès direct** repose sur une utilisation systématique de l'expérience acquise par les agents de l'institution qui sont en contact quotidien avec "les autres" : en amont, les enquêteurs, et, en aval, les bureaux de diffusion (dans une optique marchande, on dirait : contact avec les fournisseurs, contact avec les clients). Ces deux catégories d'agents opèrent des traductions. Ils sont des médiateurs entre le monde social et la machine statistique. L'interprétation de leurs activités ne peut se réduire au constat, en amont, de questions mal comprises, de biais ou d'approximations, et, en aval, de mauvais usages ou de questions posées en des termes étrangers à une approche quantitative. Le retour d'expérience des services enquêteurs et diffuseurs est un moyen essentiel pour donner un contenu à la notion souvent vague de qualité. Dans certains pays, la tendance à transformer les services publics en agences autonomes peut pourtant conduire à externaliser ces deux catégories

d'activité, par exemple dans des entreprises spécialisées dans les enquêtes de terrain, ou dans des serveurs de banques de données informatiques.

Cette tendance à la segmentation des tâches a des conséquences complexes sur la possibilité d'explicitier la qualité de la statistique. D'une part, elle pousse à objectiver les spécifications de cette qualité, dans des cahiers des charges ou dans des logiciels de plus en plus techniques. Mais, d'autre part, elle rend ces spécifications opaques. Elle les enferme dans des boîtes noires qui ne seront que rarement ouvertes, sauf éventuellement en cas de litige. Découpant la chaîne de production des mesures statistiques en tronçons distincts, elle contribue à autonomiser le moment de l'usage. La qualité des statistiques est garantie par la réputation et par le cahier des charges du serveur informatique qui les diffuse, de même que la qualité des biens et services marchands est garantie par des marques et par des normes conventionnelles. Dans ce type d'organisation, les demandes des usagers "clients" portent surtout sur le format, le degré de détail et les délais de mise à disposition. En revanche, les questions de construction et de sémantique de ces informations sont supposées bien standardisées et routinisées, dans un processus (comparable à celui d'un investissement industriel) qui vise principalement à une économie de la connaissance, par simplification et réduction d'une complexité à un résumé jugé pertinent : l'indice des prix, le taux de chômage, le Dow Jones. La qualité de ces résumés est liée à leur efficacité, et donc au consensus qu'ils suscitent, non pas en termes de connaissance, mais en termes de coordination des actions. C'est de ce point de vue que la qualité est jugée.

Le **dialogue avec des représentants institutionnels**, dans le cadre de conseils ou de commissions de la statistique, constitue une autre voie importante des échanges entre les instituts de statistique et le monde extérieur, que ce soit vers l'amont ou vers l'aval. L'expérience française du Conseil national de l'information statistique (Cnis) reflète le souci de rapprocher dans un même cadre ces deux types de dialogue, auparavant séparés (Vanoli, 1989). En effet, de longue date, les personnes ou les entreprises enquêtées ont protesté contre la charge ou contre l'immixtion que constituent une enquête et, plus généralement, toute intervention administrative. Mais, par ailleurs, dans d'autres circonstances, les acteurs sociaux demandent de l'information statistique. Les conseils de statistique cherchent à instaurer un espace public au sein duquel ces plaintes et ces demandes peuvent être confrontées et débattues, et où les opérations de mesure et leurs usages peuvent être envisagés à la fois du point de vue de leurs contraintes techniques et de leurs finalités.

Mais il ne suffit pas que les opérations statistiques soient ainsi discutées dans des instances où les acteurs sociaux sont présents à travers des représentants, des porte-parole, qui expriment une sorte d'échantillonnage des intérêts et des demandes de leurs mandants. Il faut encore que ces opérations soient clairement identifiées par ces derniers comme émanant de la "statistique publique", c'est-à-dire dépositaires d'une forme de l'intérêt général, distinct d'intérêts purement privés. En Allemagne, cette garantie résulte de la ratification des programmes statistiques par le Parlement. En France, le Cnis a joué un rôle important pour assurer la légitimité sociale de la statistique, condition nécessaire de la qualité des réponses aux enquêtes. En 1994 a été créé en son sein un Comité du label qui précise et formalise cette procédure (Allain, 1995). Ce comité délivre un "label d'intérêt général" aux enquêtes, obligatoires ou non, après deux étapes d'examen correspondant aux deux dimensions étudiées ici : l'usage et la technique de mesure. Dans un premier temps la formation spécialisée compétente du Cnis prononce un "avis d'opportunité", approuvant les objectifs et la pertinence de l'enquête. Puis le Comité du label délivre un "avis de conformité" à des règles ou à des critères de qualité, tels que le respect des nomenclatures et des définitions nouvelles des unités statistiques, la prise en compte de la nécessité de limiter la charge des enquêtés, le caractère indiscret des questions, la confidentialité des données¹⁰. Le Comité du label se prononce aussi sur le caractère éventuellement obligatoire de l'enquête. Ainsi, par cette procédure, sont étroitement rapprochés les impératifs liés à l'usage (aval) et à l'enregistrement (amont).

Ainsi a émergé l'idée de la marque "Statistique publique", orientant des opérations de communication de l'institution statistique, selon des techniques et un vocabulaire inspirés du monde des entreprises. Cinq engagements de qualité constituent une sorte de charte codifiant les relations entre les organismes enquêteurs et les enquêtés : économie (limitation de la charge des enquêtes), contrepartie (restitution des résultats), proximité (personnalisation des contacts), fiabilité (explicitation des marges d'erreur), confidentialité (respect du secret statistique). Pour le moment, cette mise en forme et cette communication concernent surtout les enquêtes auprès des entreprises, mais on peut imaginer de les transposer en les adaptant au cas des enquêtes auprès des personnes. L'idée générale est bien que la qualité résulte d'une longue chaîne patiemment construite

¹⁰ Dans le cas des enquêtes auprès des personnes (ménages ou individus), ces derniers points doivent être vérifiés et approuvés par une autre instance, complètement différente du Cnis, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), créée par une loi de 1978.

d'opérations sociales et techniques. Les résultats ne tiennent bien, c'est-à-dire ne sont socialement efficaces, que si chaque maillon a été bien noué. Le Comité du label et les cinq engagements de qualité fournissent de bons exemples d'une telle construction historique de la confiance.

Les **sciences sociales universitaires** (économie, démographie, sociologie, histoire) font un important usage des produits de la statistique publique, et les questions qu'elles posent contribuent à infléchir cette production. Par ces usages et ces questions, elles sont bien placées pour porter des jugements sur la qualité des statistiques. Chacune de ces disciplines a développé une longue expérience d'utilisation (et aussi de critique) des méthodes quantitatives. Ces traditions sont d'ailleurs assez différentes de l'une à l'autre, chacune ayant développé un questionnement et un langage spécifiques. Elles le sont aussi d'un pays à l'autre. Il est donc exclu d'entreprendre de décrire ici un paysage aussi compliqué. Il faut cependant souligner que ces traditions sont souvent (mais non toujours) méconnues de l'univers de la statistique publique. Pour celui-ci, les spécialistes des sciences sociales sont soit des utilisateurs parmi d'autres, soit des fournisseurs (à travers des contrats) d'expertise spécifique pour des questions techniques que les instituts statistiques ne souhaitent pas résoudre eux-mêmes. Cette deuxième modalité est plus importante par exemple en Grande-Bretagne qu'en France, où l'expertise technique est plus interne à l'administration.

On peut retenir de tout ce qui précède que l'étude de la question de la qualité des statistiques ne peut éviter d'expliciter la tension relative entre deux points de vue, l'un réaliste, de type métrologique, et l'autre conventionnaliste, insistant sur l'aspect social, négocié et utile de toute mesure. Si on accepte cette idée, le détour par l'expérience historique accumulée par les diverses sciences sociales devient indispensable, puisque chacune d'entre elles a problématisé de façon spécifique cette tension. Il faut insister sur le fait que le choix entre ces deux points de vue n'est pas philosophique, mais est pratique, lié aux contraintes des situations dans lesquelles sont engagés les protagonistes, producteurs ou utilisateurs des statistiques. L'étude de ces choix relève donc d'une recherche comparative, à la fois entre les disciplines et entre les pays, en distinguant les contextes des productions et des argumentations statistiques. Cette orientation de recherche, apparemment vaste, pourrait précisément faire l'objet d'une collaboration entre, d'une part, le réseau européen des instituts statistiques et Eurostat, et, d'autre part, des universitaires issus de pays dans lesquels ces questions sont posées en termes différents (selon, par exemple, l'importance relative de la recherche contractuelle).

Les questions d'harmonisation, discutées ci-dessus, prendraient un nouveau relief, dès lors que les outils statistiques seraient réinsérés dans leurs contextes d'usages, dans le débat social ou dans des recherches universitaires. Ces contextes sont très variés. L'**harmonisation des produits** repose implicitement sur une hypothèse réaliste : l'objet existe indépendamment de ses conventions de mesure, et est comparable d'un pays à l'autre. Elle convient bien à un usage économique de l'information, où celle-ci doit fournir des résumés communément acceptés pour que l'action puisse suivre son cours, comme le sont les cadrans du tableau de bord d'un pilote d'avion, ou ceux des appareils de mesure d'un médecin hospitalier. En revanche, l'**harmonisation des méthodes** ne peut méconnaître les conditions locales et nationales des phases les plus en amont de la chaîne de production statistique. Plus proche de fait d'une perspective conventionnaliste, elle convient mieux au scientifique, économiste ou sociologue, qui ne peut se contenter de tableaux comparatifs "harmonisés", alignant sans autre forme de procès des colonnes représentant des pays. Dans tous les cas, ces choix sont une affaire d'économie de complexité. Que choisit-on de sacrifier pour pouvoir produire un discours comparatif ? Qui décide de ce choix ? Le statisticien ou l'utilisateur ? Il n'y a pas de bonne ni de mauvaise réponse à ces questions, mais seulement des contextes d'usage et des contraintes de situation différentes.

Les efforts entrepris par Eurostat pour construire un système européen de métadonnées, dans le cadre du projet *DSIS (Distributed Statistical Information Service)* proposent une intéressante décomposition de ces contextes d'usage (Crosnier, 1996). Tout d'abord, ils distinguent, d'une part, un **environnement de production**, dont la description, utile pour les statisticiens responsables de la conception et de la mise en place de cette production, inclut des informations allant de la collecte à l'élaboration des résultats, et, d'autre part, un **environnement de diffusion**, dans lequel est mise en forme la partie de la production destinée à une diffusion publique. Ces deux environnements correspondent aux deux faces **mesure** et **usage** déjà envisagées, et aussi à des contextes liés soit à l'investigation scientifique, soit à une action "économique", au sens défini ci-dessus, de résumé socialement accepté.

Mais, pour préparer le terrain de l'harmonisation des statistiques européennes, Eurostat propose aussi un troisième type d'espace, qui se situerait entre les deux précédents. L'environnement de référence européen recevrait des données documentées, destinées à des experts capables de les utiliser pour leurs propres moyens, pour des comparaisons au sein de l'Union européenne. Réservé aux membres d'un réseau d'organisations agréées, cet environnement de référence européen a une

"architecture distribuée". Il permet de circuler dans un univers où des spécifications techniques sont communes, mais ne dépendent pas d'une autorité centrale. Il préfigure ce qui pourrait constituer dans l'avenir, une "statistique distribuée", inspirée de l'architecture des réseaux connexionnistes, très utilisée par les spécialistes de l'intelligence artificielle distribuée (Gasser, 1991). Dans une telle organisation, l'idée de subsidiarité peut être articulée avec une pluralité décentralisée des usages, à l'image de ce qu'a été, historiquement, la mise en place d'Internet.

Statistiques et réalité : une comparaison avec la monnaie

Les statistiques ont été présentées ici sous une forme apparemment paradoxale. Tout à la fois, elles reflètent la réalité et elles instituent celle-ci. Leur efficacité sociale n'est acquise que si elles suscitent la confiance. Cette double dimension suggère de comparer les statistiques et la monnaie. En effet, historiquement, la monnaie était constituée par de l'or, qui, tout à la fois, avait une "valeur réelle", et était universellement accepté comme moyen de paiement. Ensuite apparut la monnaie papier. Celle-ci n'était acceptée que si chacun avait une totale confiance dans sa convertibilité en or. Puis cette convertibilité disparut. La valeur d'une monnaie ne reposa plus que sur la confiance qu'elle inspirait. Aujourd'hui, une monnaie circule d'autant mieux que les gens croient en elle.

La comparaison entre statistiques et monnaie pourrait être filée en remplaçant l'or par "la réalité". Ceci conduirait à une conclusion choquante, en suggérant une interprétation purement relativiste de l'efficacité sociale des statistiques, indépendamment de toute référence à "la réalité". Pourtant, on l'a vu, si cette référence est bien sûr nécessaire, elle n'est pas suffisante. Toute l'histoire, longue et difficile, de la construction sociale de la légitimité et de la crédibilité de la statistique publique est là pour le rappeler. De ce point de vue, la comparaison entre statistiques et monnaie n'est pas aussi absurde qu'elle peut le sembler à première vue. Elle permet notamment d'éclairer de façon nouvelle les questions d'harmonisation soulevées ci-dessus. On peut en effet rapprocher, d'une part, trois situations pour des statistiques nationales (non harmonisées, harmonisées au niveau des produits, harmonisées au niveau des méthodes), et, d'autre part, trois situations de monnaies nationales (non convertibles, convertibles, réunies en une monnaie unique).

Des statistiques non harmonisées ne sont utiles que dans un seul pays. Elles ne peuvent pas circuler, car, ailleurs, nul ne connaît le sens et le crédit que

l'on peut leur accorder. Une monnaie non convertible a les mêmes propriétés. Si, en revanche, les produits statistiques sont harmonisés, ils peuvent circuler et être acceptés ailleurs, mais chaque pays garde la maîtrise de ses méthodes de mesure spécifiques, de même que, avec les monnaies convertibles, chaque banque centrale gère sa monnaie. Enfin, dans l'hypothèse, peu réaliste, où les méthodes seraient complètement harmonisées, ce seraient en principe des statistiques identiques qui circuleraient, de même que l'euro est devenu la monnaie unique de plusieurs pays d'Europe. On pourrait approfondir cette comparaison, en examinant les conditions institutionnelles et sociales pour que ces diverses formes de crédibilité soient acquises. La monnaie et la statistique sont, toutes deux, des éléments d'un espace de référence commun à construire, espace de l'échange marchand pour l'une, et espace de la mise en équivalence cognitive pour l'autre.

Les questions soulevées par l'harmonisation statistique européenne et par l'explicitation de la notion de qualité incitent le statisticien à réexaminer la chaîne de la production et de la circulation de ses produits. Pour cela, il ne lui suffit pas d'être un ingénieur, un administrateur ou un spécialiste des sciences sociales quantitatives, comme il l'est le plus souvent. Il lui faut aussi être, d'une certaine manière, sociologue des usages sociaux des statistiques, de l'enquête à l'argument. La variété des exigences et des besoins des utilisateurs, en matière d'harmonisation ou de qualité, ne peut être comprise que dans le contexte d'une analyse de la variété de ces usages sociaux. Ceux-ci vont de la consultation d'un tableau de bord par l'homme d'action, jusqu'à l'analyse fouillée et critique de ses sources par le savant pour qui la réflexivité (c'est-à-dire le retour permanent sur ses outils de connaissance) est une exigence de base du travail scientifique. Ils incluent les nombreuses formes de débats dans lesquels les arguments statistiques trouvent place dans des

constructions plus vastes, mobilisant des ressources les plus diverses. De ce point de vue, les politiques et les statistiques sociales sont plus liées à des contextes nationaux que ne le sont les politiques et les statistiques économiques. Ceci explique à la fois que la question de leur harmonisation ait été posée plus tardivement, et que la tension entre harmonisation des méthodes et des produits ait été explicitée plus clairement.

Références bibliographiques

Allain J. (1995), "Le Comité du label : un an et quelque", *Courrier des statistiques*, n° 73, mars, p. 63-66.- Paris, Insee.

Anderson M. (1988), *The American Census. A Social History*.- New Haven et Londres, Yale University Press.

Barten A. (1991), "The History of Dutch Macroeconometric Modelling, 1936-1986", in : Bodkin R., Klein L. et Marwah K. (eds), *A History of Macroeconometric Model-Building*, p. 153-194.- Aldershot (Royaume-Uni), Edward Elgar.

Carling J. (1995), *Total Quality Management at Statistical Centralbyran*.- Stockholm, Statistics Sweden.

Crosnier D. (1996), *Métadonnées et environnement de référence européen*.- Paris, Insee (Note n° 137/D240 du 29 mars 1996).

Desrosières A. (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*.- Paris, La Découverte.

Desrosières A. (1996a), *The administrator and the scientist : how the statistical profession has changed*.- Paris, Insee (Rapport pour le séminaire "Official Statistics : Past and Future", Commission économique pour l'Europe, Lisbonne, septembre 1996).

Desrosières A. (1996b), *Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles*.- Paris, Insee (Note n° 41/J310 du 19 avril 1996).

Duncan J.W. et Shelton W.C. (1978), *Revolution in United States Government Statistics, 1926-1976*.- Washington, U.S. Department of Commerce.

Eymard-Duvernay F. (1989), "Conventions de qualité et formes de coordination", *Revue économique*, n°2, vol. 40, mars, p. 329-359.- Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Eymard-Duvernay F. (1994), "Coordination par l'entreprise et qualité des biens", in : Orléan A.(éd.), *Analyse économique des conventions*, p. 307-334.- Paris, Presses universitaires de France.

Fourquet F. (1980), *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*.- Paris, Encres.

Gasser L. (1991), "Social Conception of Knowledge and Action : DAI Foundations and Open System Semantics", *Artificial Intelligence*, n° 47, p. 107-138. - Amsterdam, Elsevier.

Gigerenzer G. et al. (1989), *The Empire of Chance. How Probability Changed Science and Everyday Life*.- Cambridge, Cambridge University Press.

Patriarca S. (1996), *Numbers and Nationhood. Writing Statistics in Nineteenth Century Italy*.- Cambridge, Cambridge University Press.

Vanoli A. (1989), "Le Conseil national de l'information statistique", *Courrier des statistiques*, n° 52, décembre, p. 11-18.- Paris, Insee.

Van Tuinen H.K. (1995), *Social Indicators, Social Surveys and Integration of Social Statistics* (Communication présentée au séminaire du groupe de Sienna, 8-9 juin 1995).

Van Tuinen H.K., Altena J.W. et Imbens H. (1994), "Surveys, registers and integration in social statistics", *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 1994, p. 321-356.- Genève, Nations unies.