

Résumé de thèse

L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)

Thèse de doctorat de sociologie de l'École des hautes études en sciences sociales, soutenue par Etienne Penissat le 9 décembre 2009, sous la direction de Michel Offerlé.

Jury composé de : Alain Desrosières (INSEE), Jean-Michel Eymeri-Douzans (IEP de Toulouse, rapporteur), André Grelon (EHESS, président), Pierre Lascoumes (CNRS), Patrick Lehingue (Université d'Amiens), Martine Mespoulet (Université de Nantes, rapporteur), Michel Offerlé (École Normale Supérieure de Paris, directeur de thèse).

En pleine campagne présidentielle de 2007, une centaine de statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi se sont mis en grève contre l'instrumentalisation des chiffres du chômage par le gouvernement. La polémique autour de ces chiffres illustre leur omniprésence dans l'espace public et les enjeux politiques, administratifs et scientifiques qui sous-tendent la production et l'usage des statistiques dans l'action publique. Au carrefour de la sociologie de l'État, de la sociologie du travail et des professions et de la sociologie des sciences et des processus de quantification, cette thèse a pour objet d'éclairer les conditions de fabrication des « chiffres » d'État au prisme du service statistique ministériel (SSM) du ministère du Travail et de l'Emploi, entre 1945 et 2008. À partir d'une approche ethnographique combinant observation participante au sein de ce service, entretiens, consultation d'archives et enquête par questionnaire, nous montrons que les statisticiens d'État inscrivent leur action dans un cadre bureaucratique particulièrement réglé, institutionnalisé et contraint. L'analyse des profils des agents du service enquêté (corps des agents de l'INSEE et contractuels formés à la recherche notamment), des institutions de la statistique publique et de la confection des chiffres (enquêtes statistiques, sources administratives, indicateurs, publications, controverses) nous permet de mettre au jour les transformations des outils statistiques et scientifiques mobilisés par les administrations d'État. Par là, nous éclairons les changements de l'action publique en matière de politiques d'emploi et de travail et les formes d'appropriations des réformes de l'État dans les années 1990-2000 telles que l'évaluation des politiques publiques. Nous montrons ainsi dans quelle mesure ces agents de l'État ont investi de nouveaux rôles institutionnels et ont pu renforcer leur position au sein du ministère. Ils concourent alors à la définition et au fonctionnement de l'action publique répondant à des logiques administrative et politique. Il s'agit cependant pour ces agents, en fonction de leurs dispositions et de leur position dans l'institution, de négocier et de conserver une autonomie relative dans leur travail, d'autant plus nécessaire qu'elle fonde leur légitimité scientifique et la spécificité de l'activité statistique.

Les trois parties de la thèse combinent une entrée par les acteurs et les institutions, une par les objets et une dernière par une conjoncture de polémique.

La **première partie** de la thèse (**Instituer et investir. Les producteurs de chiffres dans le Ministère du Travail**) porte sur les transformations des structures administratives, des profils d'agents qui y sont engagés et des pratiques statistiques qui y sont déployées. Nous montrons comment ces agents ont participé et participent à instituer des formes de production scientifique au sein du ministère du Travail. Dans le premier chapitre (**Du « magistrat » du chiffre au règne de l'économiste. Socio-histoire de l'institutionnalisation des formes de savoirs scientifiques au ministère du Travail (1945-1993)**), c'est le processus d'autonomisation et de professionnalisation de la statistique au sein du ministère après guerre qui est analysé. La figure de l'expert se transforme, en lien avec les modes d'intervention du ministère et des types de recrutement effectués : cadres issus du corps de l'INSEE, contractuels formés à l'université. Le profil de l'économiste s'impose au tournant des années 1990, dans la compétition que se livrent le ministère du Travail et celui de l'Économie. Nous précisons ainsi les stratégies et les processus qui mènent à la création d'une direction originale dans le paysage administratif, la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES). Le second chapitre (**De l'hétérodoxie à la mise en conformité : les positionnements d'une institution naissante (1993-2006)**) analyse les stratégies des agents de la DARES pour imposer cette nouvelle direction dans le champ des administrations étatiques d'expertise.

La prise de position des agents de la DARES se caractérise alors par une forte innovation méthodologique et des prises de positions « hétérodoxes » en matière de savoirs économiques, lors de la réforme des 35 heures par exemple. A partir des années 2000, par le biais des transformations du recrutement et des profils des agents, la DARES fait l'objet d'un processus de mise en conformité intellectuelle avec les modèles dominants (économétrie, approche néo-classique) de l'expertise d'État. A partir d'une description statistique et ethnographique des caractéristiques et des pratiques des agents de la DARES, le troisième chapitre (**Entre science et politique : faire tenir une direction de statistiques et d'études**) montre comment une « culture institutionnelle » fondée sur la maîtrise de savoirs statistiques et disciplinaires, la mise en avant d'une posture « scientifique » et la revendication d'une forte autonomie vis-à-vis du pouvoir politique prend appui sur les caractéristiques sociales et scolaires des agents de cette direction. Pour autant, le rapport de ces agents à leurs productions et à leur posture institutionnelle n'est pas homogène et varie en fonction des dispositions sociales et scolaires, des statuts et des positions hiérarchiques.

La **seconde** partie de la thèse (**Collecter, enquêter, diffuser. Les carrières des productions statistiques**) se concentre sur les processus de fabrication et de circulation des statistiques en suivant ce que nous avons appelé les carrières des productions statistiques. Dans le chapitre 4 (**Forger des outils de collecte : la statistique en définitions**), les enjeux concernant la fabrication des chiffres sont cernés à travers la transformation de pratiques administratives en données statistiques et les conditions de conception des enquêtes statistiques. La conception des outils de collecte s'insère dans les formes prises par l'action publique mais est aussi marquée par des luttes pour maintenir une certaine autonomie dans la définition de ce qu'est la statistique et les bonnes pratiques en la matière. Les statisticiens adoptent alors plusieurs stratégies, dont la politisation de leurs travaux, pour justifier et faire accepter leurs questionnements. Le chapitre 5 (**Les circulations des productions statistiques**) s'attache à suivre celles de deux types de produits statistiques : les bases de données et les indicateurs. Le statut de ces deux formes d'outillage statistique passe, dans les années 1990, de celui de support pour la description du « social » à celui de support pour l'évaluation de l'action publique. Si l'on insiste régulièrement sur la demande toujours plus importante d'outils statistiques, c'est la politique d'offre des statisticiens que nous faisons ressortir. Dans ce cadre, le « durcissement » de ces productions – autrement dit, la mise sous silence de leurs conditions de production – est le produit des différents contextes et des logiques différenciées dans lesquelles elles sont mobilisées par les agents des administrations d'État et de la recherche. Le chapitre 6 (**Publier des statistiques : les enjeux du contrôle de la parole chiffrée**) rend compte du processus de mise en publication des chiffres en décrivant la chaîne qui va de la formalisation de résultats statistiques à leur diffusion dans l'espace public. Là encore, l'offre de publication fondée sur des chiffres s'est considérablement développée depuis les années 1980 donnant une certaine autonomie aux statisticiens et imposant ce que nous avons appelé le modèle de l'« administration publiante ». Dans le même temps, parce que ces publications sont susceptibles d'être reprises dans la presse et de faire l'objet d'une politisation, elles sont particulièrement contrôlées par la direction administrative et politique du ministère.

La **troisième** partie (**Polémiquer. La statistique publique saisie par la campagne**) prend pour trame la polémique sur les chiffres du chômage de 2007 afin de souligner les traits structurels des rapports entre la statistique publique et le pouvoir politique. Le chapitre 7 (**Mise en polémique des chiffres du chômage : les conditions de politisation d'une production statistique**) développe les logiques constitutives de la polémique dans une conjoncture politique particulière, celle des élections présidentielles de 2007. Nous analysons comment une forme de la controverse – les conditions de non publication du chiffre du chômage par l'INSEE – s'impose sur une autre – la critique de la pertinence de la catégorie de chômage comme analyseur du fonctionnement du marché du travail – par le jeu des logiques spécifiques de sa réappropriation dans les champs politique et journalistique. Le chapitre 8 (**La polémique comme révélateur des logiques de fonctionnement de l'espace de la statistique publique**) s'interroge sur ce que cette « conjoncture critique » révèle des logiques de fonctionnement de la statistique publique. Si ses acteurs ont été en mesure de conserver des registres explicatifs fondés sur la technique et les enjeux scientifiques, la polémique a été le lieu d'une lutte sur les conditions de son autonomie, incitant une partie des agents de l'INSEE et de la DARES à se mobiliser collectivement pour la défendre dans un contexte de remise en cause de leur légitimité.