

Emmanuel Didier JHS 2008 INSEE-ENSAE

L'expression de l'Amérique aléatoire, du côté urbain

Dans son livre intitulé *La métropole de la nature*, W. Cronon montre de façon passionnante les différents réseaux au travers desquels les colons sont parvenus à extraire des grandes plaines de l'Ouest et à concentrer en un seul lieu toutes les matières premières (blé, viande, bois, etc.) dont une mégalopole est faite¹. Or, l'une des beautés du livre est de montrer comme chacun des réseaux était spécifique, non transposable à une autre matière première. Ainsi, pour rapporter du blé dans la ville, cette matière solide qui se comporte pourtant comme un liquide lorsqu'il est en grain, il fallut inventer une technologie splendide même si elle n'a plus grand-chose de surprenant : le sac de jute, qui devint l'autoroute des céréales grâce auquel les Chicagoans purent manger et s'enrichir. Dès lors que ce ne fut plus du blé mais du bois qu'il fallut transporter pour construire les maisons, alors le sac n'y fit rien, il fallut plutôt cette double pique ressemblant à une hallebarde qui permit aux bûcherons d'orienter le mouvement des gigantesques troncs descendant le cours des grands lacs depuis les forêts de la frontière canadienne. Voulut-on de la viande ? Il fallut alors une troisième technologie : le wagon frigorifique dans lequel expédier dans le sous-continent entier les porcs dépecés qui autrement auraient pourri. Cronon montre bien comme chacune de ces marchandises, à cause de ses caractéristiques propres exigea qu'on lui construise une voie singulière par lesquelles elle pouvait être concentrée puis composée avec les autres pour construire la mégalopole.

Dans ce livre-ci, la partie qui suit pose une question semblable, mais transposée un siècle plus tard, non à la construction d'une ville mais à celle de l'Amérique entière qui avait été décomposée par la Dépression.

Nous avons vu comme l'Amérique agricole a été ressaisie par les statisticiens au moyen des sondages pendant les années 1930 et 1940 au point de devenir un des outils centraux des politiques gouvernementales. Mais on peut distinguer une autre Amérique, elle aussi laminée par la Dépression, mais qui, si l'on y pense à coup de hache, était complémentaire de la précédente : il s'agit de l'Amérique de l'industrie et de travail salarié, une Amérique des urbaine, une Amérique dont le problème principal avait alors pour nom l'emploi et le chômage. Certes, la complémentarité entre le chômage et l'agriculture n'est pas mathématique : il y avait aussi des chômeurs ruraux et les statistiques agricoles, comme on l'a vu, n'excluaient pas nécessairement les zones urbanisées. Mais il n'en reste pas moins que le chômage était une notion d'abord liée au salariat et donc à l'industrie, aux ouvriers et à la ville, de telle sorte que l'on peut à tout le moins supposer, si l'on se fie à Cronon, que cet objet posait des problèmes statistiques différents de ceux que rencontraient les spécialistes des cultures et des élevages. Nous allons voir quelles furent les spécificités de l'Amérique des statistiques du chômage – comparée à celle du monde rural.

Un autre argument que la seule complémentarité entre les deux objets nous y pousse. En effet, si pendant toutes les années 1920 et même souvent pendant les années 1930, les statistiques agricoles étaient présentées comme les statistiques les plus avancées de toutes, il se trouve que l'histoire des sondages accorde aujourd'hui à celles qui portaient sur le chômage ou la pauvreté urbaine la gloire d'avoir été les plus innovantes. « L'Enquête sur le chômage était le premier sondage aléatoire national de ménages réalisé pour les Etats-Unis entiers », insiste fortement Leslie Kish dans ses souvenirs d'acteur de l'histoire² ou encore "le premier domaine dans lequel l'échantillonnage aléatoire a été essayé comme méthode [...] fut le chômage" écrivent les historiens incontestés des statistiques gouvernementales américaines

¹ Cronon, W., 1991.

² Frankel et King, 1996, 70.

Duncan et Shelton³ qui considèrent en effet qu'une expérience réalisée en 1933-1934, intitulée le Recensement expérimental du chômage (« Trial Census of Unemployment » abrégé par la suite TCU) fut la première à partir de laquelle les sondages aléatoires devinrent d'usage massif au gouvernement fédéral. La grande Dépression aura donc aussi été le moment où les statistiques de l'emploi prirent aux statistiques agricoles leur leadership méthodologique.

Ces arguments suffiraient à eux seuls à justifier que l'on consacre une partie à la capture du chômage par les statisticiens américains, or il se trouve en plus que nous avons la chance de pouvoir présenter une découverte historiographique. En effet, Duncan et Shelton précisent que l'expérience « révolutionnaire » du TCU, si elle a beaucoup influencé les acteurs, « n'a jamais été publiée », et, excepté un très bref article ayant échappé à leur vigilance⁴, nous n'avons en effet trouvé aucune publication sur cette enquête. Mais nous avons retrouvé les très nombreuses archives fédérales qu'elle a pu laisser derrière elle, que nous présentons donc ici. Elles nous permettent de revenir en détail sur l'expérience qui constitue l'origine de l'utilisation des probabilités et des sondages aléatoires dans le gouvernement américain.

La question qui nous guidera est proche de celle que nous avons posée aux statistiques agricoles : comment les sondages aléatoires se sont-ils imposés au gouvernement fédéral en matière de chômage après le choc de la Dépression et comment parvinrent-ils à ressaisir la nation comme un tout afin de lui redonner consistance ? Cette question comportera cependant deux nuances qui s'expliquent presque mécaniquement par le fait que nous présentons cette partie en troisième : nous nous demanderons quelles sont les contrastes, d'un côté, et les éléments communs, de l'autre, qu'il est possible de marquer entre les expériences urbaines et rurales.

³Duncan, et Shelton, 1978, 37.

⁴ Clark, 1935

3.1. - La paradoxale décomposition du chômage provoquée par le choc de la Dépression

D'après Topalov⁵, le chômage est apparu pour la première fois, dans les grands pays industrialisés, dès la décennie 1880. Il a d'ailleurs montré que les seules variations économiques n'expliquent pas sa naissance, loin de là : ce n'est ni parce que l'économie va mal, ni parce qu'il y a des désœuvrés qu'il y a des chômeurs en tant que tels, mais qu'il faut en outre et entre autres, des réformateurs sociaux et des philanthropes qui construisent le chômage comme objet d'une politique ainsi que des statisticiens et des sociologues qui produisent des catégories permettant de l'observer. Ainsi, la naissance du chômage s'est faite dès la fin du XIX^{ème} siècle, à l'intersection de la statistique, de l'administration, des syndicats et même des philanthropes.

Lorsque la Dépression a frappé l'Amérique, elle a jeté un très grand nombre de déshérités à la rue, elle a allongé les queues devant les soupes populaires, elle a privé les cols blancs de leur source de revenu habituelle, bref, elle a été rendue responsable d'innombrables situations de détresse, d'oisiveté, de pauvreté que chacun pouvait observer dans sa famille, dans la rue, dans les journaux, et qui s'apparentaient de très près au chômage selon sa définition originelle.

Pourtant, le nombre des chômeurs qui était calculé par le passé n'a pas vraiment augmenté. En effet, nous allons voir que des indicateurs existaient eux aussi, mais qu'ils sont pour la plupart restés à peu près stables, et pour les autres ont commencé à se contredire les uns les autres : certains étaient alarmants et d'autres rassurants. Les statistiques par lesquelles l'action publique se saisissait auparavant du chômage ont été rendues complètement inopérantes durant cette période. Tout un chacun observait donc, près de lui, des situations de détresse ressemblant au chômage, mais il n'y avait plus d'instrument qui permettait la totalisation de ces situations. Comment comprendre un tel paradoxe ? Pour répondre à cette question, nous allons d'abord présenter les instruments de mesure du chômage utilisés pendant la période du Laisser-faire, puis montrer comment ils se sont contredits au début des années 1930.

3.1.1 - Le chômage du Laisser-faire

Il y avait, au début du XX^e siècle, trois modèles d'enquêtes statistiques relatives au chômage. Le premier, le plus ancien, était celui des « enumerators » qui s'inscrivait dans la longue tradition des recensements, le second, celui des statistiques syndicales fut inauguré pendant la seconde moitié du XIX^e siècle et utilisé principalement par le ministère du Travail et enfin le troisième, celui des « novices », fut utilisé surtout par les universitaires et quelques entreprises. Présentons rapidement ces modèles dans cet ordre.

3.1.1.1 – Le recensement

La première méthode visant à mesurer le chômage fut mise au point par le Bureau du recensement fédéral qui posa des questions s'y rapportant à chaque recensement entre 1880 et 1910 (donc tous les dix ans), puis par celui du Massachusetts en 1885, 1895 et 1905.

⁵ Sauf mention contraire, nous suivons ici les arguments de Topalov, 1994, Albin Michel, qui fait autorité en la matière.

Pour comprendre cette méthode, il faut rappeler qu'en 1780, date de la réalisation du premier recensement des États-Unis, il fallut trouver un réseau capable de couvrir totalement le pays - même s'il était nettement plus petit qu'aujourd'hui - pour y compter exhaustivement les « nez » comme on disait alors, puis de centraliser les informations à Washington. La solution adoptée fut celle de se fier au réseau des marshals - déjà bien organisé administrativement et géographiquement -, qui furent chargés d'embaucher localement des adjoints qui mèneraient eux-mêmes les enquêtes, et de renvoyer leurs résultats à Washington. Les qualités requises des adjoints pour que l'opération fût couronnée de succès n'étaient apparemment pas explicitées, mais au final il apparaît que les marshals retinrent trois principaux critères d'embauche⁶.

Avant tout, les adjoints devaient être capables de lire le questionnaire qui, lors du premier recensement, était cependant très simple⁷. Ensuite, ils devaient pouvoir se déplacer pour visiter chaque ferme « il leur était imposé de ne remplir les questionnaires qu'après une visite personnelle à chaque logement ». Sur ce point, c'était moins les compétences cognitives que la moralité des enquêteurs qui était nécessaire, il fallait qu'ils aient la volonté de mener leur tâche à bien sans tricher⁸. Enfin, dernier critère, la sélection semble avoir été aussi le résultat du clientélisme politique. En effet, ces adjoints ne travaillaient que sur une durée courte (tout de même neuf mois pour le premier recensement, un seul à la fin du XIX^e siècle), ils ne devenaient pas fonctionnaires et par conséquent n'avaient pas à passer l'examen obligatoire pour le devenir. De sorte que l'administration se servait volontiers du recensement pour accorder un emploi temporaire à ceux qui leur étaient fidèles ; c'était une libéralité assez facilement maniable⁹. D'autant que la fiabilité des résultats était contrôlée, au début par exemple en obligeant les adjoints à afficher publiquement les résultats de leur enquête *pour que le public puisse l'inspecter*¹⁰.

Lors du recensement de 1880, le réseau des marshals fut dessaisi de cette charge car, pour les uns, leurs districts étaient devenus de tailles trop inégales en terme de population et donc en terme de répartition de la charge de travail¹¹ et, pour les autres, parce que le Census superintendent entendait remettre la main sur son réseau d'enquêteurs¹². À la place, ce fut le superintendent lui-même (il n'y avait pas encore de bureau du recensement durable, un superintendent était nommé pour chaque opération) qui fut chargé de nommer des superviseurs locaux et d'approuver les agents recenseurs que ces derniers embauchaient. Cette pratique semble avoir été l'occasion d'élever un peu le niveau des enquêteurs, ce qui était rendu nécessaire par le fait que les questionnaires n'avaient cessé de se complexifier à chaque occurrence du recensement, en particulier celui de 1880 qui fut aussi le premier à contenir des items sur le chômage, et eut comme conséquence inattendue de féminiser leur recrutement. [Les agents recenseurs] *étaient souvent choisis parmi les maîtres d'école, les employés*

⁶ Comme le montrent par exemple, et par ordre antichronologique : Anderson, 1988 ; Scott, , 1968 ; Falkner, 1898.

⁷ Lunt, 1888, 63-93.

⁸ Falkner, 1898, 36. Il précise ensuite que *Si le travail des agents recenseurs n'est pas bien supervisé, il est à craindre que cette exigence ne soit pas satisfaite. Pas plus tard qu'en 1860, il n'était pas rare en milieu rural de voir le recensement se faire les jours de tribunal. L'histoire de l'homme qui fit le recensement dans une région en plein boom en annonçant qu'il allait vendre des maisons et en comptant la foule qui s'était attroupée autour de l'hôtel n'est pas complètement improbable.*

⁹ Anderson, 1988.

¹⁰ Falkner, 1898, 37.

¹¹ Falkner, , 1898.

¹² Anderson, 1988.

*municipaux, et d'autres personnes habituées à tenir des registres, de sorte que - pour la première fois dans l'histoire - on comptait au moins 200 femmes parmi eux [en 1890]*¹³.

Notons que cette nouvelle organisation ne mit pas fin, loin s'en faut, au clientélisme. En 1937 par exemple, soit plus de cinquante ans plus tard, alors qu'il y avait un vif débat sur l'opportunité de mener un recensement impromptu des chômeurs, Stuart Rice, vice-président du Bureau du recensement, écrivit dans un article que l'une des critiques sans cesse avancée contre cette éventuelle opération était que *l'administration veut un recensement parce que cela lui permettra d'être encore un peu plus clientéliste*¹⁴. Chaque opération restait donc soupçonnée, jusqu'aux années trente, d'être clientéliste.

Comme le montre Topalov, les questions qui permettaient de saisir les situations de chômage devaient résoudre trois problèmes qui sont restés posés jusqu'à la Dépression¹⁵. La première difficulté portait sur la mesure de la durée du chômage : les chiffres devaient-ils rendre compte d'une durée pour chaque personne pendant une certaine période ou du nombre des personnes qui étaient au chômage à un instant t ? La réponse finalement retenue en 1910, était contraire à celle à laquelle nous sommes aujourd'hui habitués, le recensement comptait le « temps perdu » par les travailleurs, donc le temps chômé pendant une certaine période (le plus souvent l'année) et non pas le nombre de personnes au chômage à une certaine date. La seconde question était celle de l'occupation : fallait-il compter comme chômeur une personne qui n'avait pas d'emploi dans son occupation habituelle mais qui aurait trouvé à se dépanner ailleurs ? La réponse en 1910, adoptée malgré de très grandes difficultés (nous y reviendrons), fut que non, cette personne n'était pas au chômage. Enfin, la dernière question concernait le salariat : fallait-il exercer un emploi salarié pour être compté comme chômeur, ou un travailleur saisonnier (par exemple), ou un indépendant pouvait-il être au chômage pendant la saison creuse ? La réponse adoptée fut d'écarter du décompte un certain nombre de professions, en particulier tous les emplois indépendants, et de ne comptabiliser comme chômeur que ceux qui, lorsqu'ils travaillaient, touchaient un salaire.

Ces questions et réponses montrent que les critères classiques aujourd'hui de la capacité et de la volonté de travailler avaient donc été clarifiés. Un chômeur était bien un actif, c'est-à-dire une personne capable et désireuse de travailler mais qui ne trouvait pas d'embauche, sans que la cause de son oisiveté ne puisse lui être imputée.

Pourtant, si ces critères semblaient établis dans les bureaux de recensement, ces mêmes bureaux ne parvinrent pas, ou seulement très difficilement, à les traduire en termes d'un questionnaire exploitable en résultats statistiques publiés. En effet, au niveau fédéral, les questions ayant trait au chômage n'ont été exploitées ni en 1880, ni en 1910, et l'exploitation de 1890 a eu lieu, mais fut immédiatement et sévèrement critiquée par l'Association des Économistes Américains, qui parvinrent à jeter un grand trouble sur les données. De même, les résultats du Massachusetts ne furent exploités qu'en partie minime en 1895 et plus du tout en 1905. Chaque fois, un certain nombre de questions sur le chômage avaient été posées durant la phase d'enquête, mais leurs réponses ne purent pas être rassemblées dans des tableaux de chiffres. Pour quelle raison ?

Si les raisons officielles de ces échecs étaient basement pratiques (« manque de temps pour l'exploitation »), Topalov nous en propose une autre. Selon lui, ils furent causés

¹³ Scott, 1968, 33.

¹⁴ RG 51, e144a, boîte e44, *Why Not Have an Unemployment Census ?* publié par le *New York Times* dans le courrier des lecteurs.

¹⁵ Topalov, 1994,.

par le décalage *entre définitions statistiques et sens commun*¹⁶. Les statisticiens avaient établi des critères et rédigé des questions, mais lors de chaque opération, ils se rendirent compte que les enquêteurs ne comprenaient que mal leurs exigences, et les traduisaient à leur tour mal aux recensés, qui eux-mêmes transformaient encore le questionnement. En particulier, le problème de l'occupation «normale» des travailleurs posait sans cesse des problèmes : les recensés comme les agents recenseurs avaient du mal à se convaincre, par exemple, qu'un métallurgiste qualifié, obligé de travailler pour un temps comme éboueur, n'était pas au chômage, ce qu'avaient pourtant décidé les concepteurs de questionnaires.

Ainsi, en 1910, les statisticiens avaient-ils exprimé des critères du chômage au cours des précédents recensements, mais ils rencontraient des difficultés pour les consolider en une série univoque de questionnaires capables de résister à la confrontation des personnes recensées. Cette difficulté explique d'ailleurs que lors du recensement de 1920 ils finirent par renoncer à la partie du questionnaire qui portait sur ce point. Le chômage était un agrégat dont la solidité résistait mal à l'épreuve du recensement.

3.1.1.2. Les statistiques syndicales

Ceci dit, dès la fin du XIX^e siècle, une nouvelle méthode de production de statistiques sur le chômage rencontra davantage de succès. Ces statistiques furent inventées par les Bureaux du travail, eux-mêmes en train de voir le jour, et étaient produites dans les plus importants d'entre eux, par des Divisions consacrées à cette activité. Elles prenaient place dans des rapports réguliers dans lesquels les administrateurs rassemblaient, de façon littéraire, un peu à la façon du *Crops and Markets* présenté dans la figure 1.1.2, des narrations ou des chronologies des conflits liés au travail, surtout des grèves, qu'ils repéraient par exemple dans la presse. Les statistiques permettaient de quantifier certains aspects de ces conflits.

Les Bureaux du travail envoyaient des questionnaires aux autorités locales, les mairies par exemple, mais aussi les policiers ou les associations philanthropiques qui menaient elles-mêmes des enquêtes auprès des familles démunies pour les aider à sortir de leur situation, en demandant d'estimer, grâce à leur familiarité avec le terrain local, le nombre de chômeurs qui s'y trouvaient. On reconnaît ici immédiatement un point commun avec les premières enquêtes de la statistique agricole, puisque les premiers des Correspondants volontaires étaient eux aussi des personnes éminentes menant elles-mêmes leurs propres enquêtes. Topalov explique par exemple que :

*La différence n'est parfois pas très nette entre le dénombrement individuel des chômeurs et l'évaluation en masse par des personnalités locales. L'enquête de Wright en 1878 est basée sur cette technique qu'il défend en affirmant que "les estimations sont faites par des officiels intelligents", chacun "la faisant pour sa propre localité dont il a une connaissance personnelle"*¹⁷.

Carol D. Wright, l'homme dont il s'agit ici, fonda le Bureau des statistiques fédéral après celui du Massachusetts, et fut l'un des premiers à se lancer dans une grande enquête visant à dénombrer les chômeurs. Il commença par demander à des « officiels intelligents », de compter les chômeurs dans leur localité. Comme en agriculture, l'avantage était que ces édiles et notables avaient une « connaissance personnelle » du terrain et pouvaient ainsi aisément faire les distinctions qui se révélaient si difficiles pour les responsables du

¹⁶ Topalov, 1994, 344.

¹⁷ *Ibid.*, 276.

recensement entre les vrais chômeurs et, par exemple, les simples clochards ou les vagabonds ou encore entre les personnes sous-employées et les personnes réellement au chômage. Les enquêtés étaient en même temps des enquêteurs, et la fiabilité des chiffres reposait sur leur capacité à estimer eux-mêmes une quantité grâce à leur familiarité avec leur localité.

Dans le cas du chômage, la méthode avait l'avantage supplémentaire et insoupçonné, d'épargner aux statisticiens la tâche d'explicitier les critères du chômage, ce qui, comme nous venons de le voir, restait très difficile tant que les catégories des recensements restaient mal consolidées. La difficulté était confiée à la clairvoyance et à la familiarité des édiles avec leur localité. Ces derniers savaient, pour les statisticiens, si telle personne était vraiment au chômage ou dans une autre situation, et les statisticiens se fiaient à eux. Ainsi, jusqu'à la toute fin des années 1900, tout le problème de la catégorisation du chômage était laissé à l'appréciation des correspondants des bureaux du travail.

Cette méthode a très bien fonctionné entre 1880 et 1920, mais non sans modifications, dont la plus importante eut lieu brutalement, entre 1906 et 1908 quand les statisticiens remplacèrent leurs informateurs passés, qui pouvait être n'importe qui tant qu'il était éminent et proche de monde du travail, par les seuls responsables de syndicats de travailleurs. Initialement, les secrétaires des syndicats étaient chargés de transmettre des questionnaires individuels parmi les membres. Mais cette technique fut rapidement abandonnée et ce furent les secrétaires eux-mêmes qui les renseignaient pour leurs membres. Les syndicats n'étaient alors plus observés par l'administration mais s'observaient eux-mêmes. On notera que le parallélisme avec les données agricoles est saisissant puisque pratiquement au même moment ces dernières requalifieront, elles aussi, leurs informateurs, passant des Correspondant volontaires aux fermiers propriétaires de leur ferme.

Les questions qui leur étaient posées étaient nombreuses, et portaient par exemple sur leur nombre d'adhérents, le niveau de salaire de ceux qui travaillaient, le nombre de ceux qui ne travaillaient pas et parmi ces derniers combien pouvaient être considérés comme étant vraiment au chômage, par branche et par localité. Ces questions étaient posées de façon récurrente, d'abord tous les trimestres, puis tous les six mois.

À quoi ces enquêtes servaient-elles ? La réponse est encore assez proche de celles que les statisticiens agricoles donnaient à la même époque. Comme ces dernières, qui servaient à purifier et perfectionner les marchés, les statistiques sur les conflits du travail avaient pour but de les rendre plus fluides, plus souples. En l'occurrence il s'agissait de rendre publics les causes des grèves, le nombre de jours chômés, les salaires demandés ou toute autre information cruciale permettant de trouver sans heurts un accord entre offre et demande de travail. L'information publique facilitait le fonctionnement des marchés évitait les conflits sociaux dans la mesure où elle donnait un point d'appui pour fixer le prix du travail lors des négociations entre employeurs et employés. Le chômage était donc envisagé comme un chômage de friction, pour reprendre un terme anachronique mais parlant, c'est-à-dire qu'il était le grincement du marché lors des ajustements entre l'offre et la demande de travail.

Plus généralement, ces statistiques permettaient aussi de produire des informations sur certains taux globaux pour l'ensemble des États-Unis. En effet, mises bout à bout, et à l'exemple des statisticiens britanniques qui les premiers en eurent l'idée, elles permirent de mettre en place un nouvel outil, typique de cette période, "the index number", l'indice de fluctuation¹⁸. Sur l'exemple du chômage, cet indice était calculé en rapportant le nombre de chômeurs au nombre total de syndiqués, le seul dénominateur qui soit alors aisément

¹⁸ Il est remarquable qu'en Grande-Bretagne, le constructeur d'un indice précoce (1910) ait été Bowley, celui-là même qui a tant participé aux débats sur les sondages à l'Institut International de Statistiques pendant les années 1920 et qui a si profondément inspiré Sarle.

disponible pour les correspondants des bureaux du travail. Il permettait de tracer la courbe de variation de cet étrange taux de chômage en fonction du temps.

Mais comme les syndiqués n'étaient qu'une minorité des travailleurs, on pouvait se demander ce que ces variations représentaient vraiment. Topalov semble d'ailleurs surpris que les indices aient pu résister à de telles critiques. Pour sortir de cet étonnement, il explique que les acteurs étaient intéressés par leurs variations plutôt que par leur niveau. L'idée était que s'ils pouvaient à bon droit douter de chaque quantité permettant de construire l'indice, leur rapport, quant à lui, pouvait plus facilement être présumé constant. Les administrateurs pouvaient supposer que les variations du rapport du nombre de syndicalistes au chômage à l'ensemble des syndicalistes étaient comparables aux variations du rapport du nombre de travailleurs au chômage à l'ensemble des travailleurs. Cette hypothèse, d'abord implicite, fut ensuite rendue explicite au moyens de courbes qui mettaient en relation un grand nombre d'indices, et qui montraient comment ils variaient de la même façon au cours du temps. En dessinant, sur un même graphique, des indices de revenu, de nuptialité, de consommation de bière, etc. le Britannique Beveridge par exemple, qui sera très vite imité aux USA, a montré que tous variaient à peu près de la même façon au cours du temps. Ensemble, ils mettaient en évidence une histoire du « pouls » de la Nation. Ces indices ne permettaient en aucune façon de dire combien il y avait de chômeurs, mais ils constituaient des indices du fait que le taux de chômage dans les syndicats battait probablement au même rythme que ce pouls, de même que le taux de chômage global.

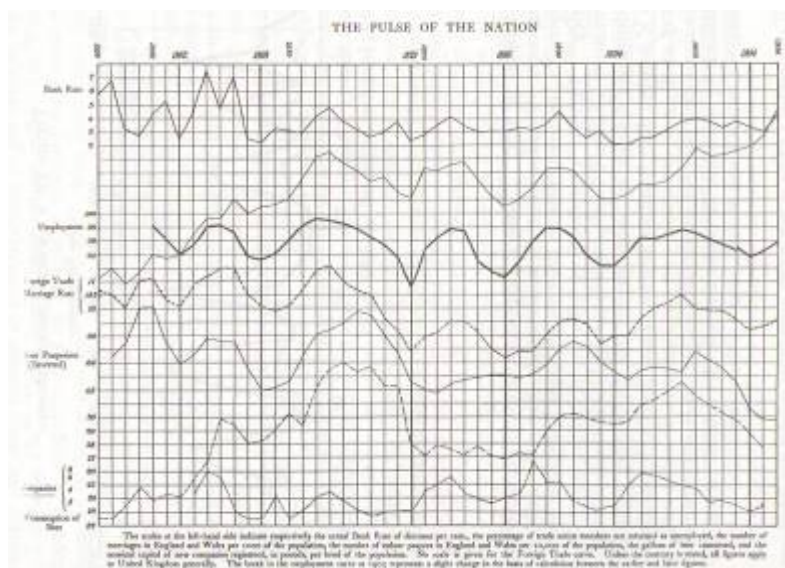


Figure 1 : La variation simultanée de divers indices. Beveridge, 1907, face 160. Cité par Topalov, 1994, 396.

D'autre part, cet indice de variation semblant tout de même assez scabreux, les statisticiens utilisaient volontiers un indice différent, mais qui approximait bien le taux de chômage, celui du taux d'emploi, car il est plus facile de compter les contrats de travail qui ont été effectivement signés plutôt que ceux qui ne le sont pas mais devraient l'être, comme c'est le cas sur l'exemple présenté *supra*.

Ainsi, pour conclure ce passage sur les statistiques syndicales, on peut définir une vingtaine d'années allant de 1885 à 1905 comme une période d'expression des indices du chômage et de l'emploi : les statisticiens se sont rapprochés des notables et des philanthropes, d'abord, puis des syndicats, d'où sont ressorties des courbes de niveau traçant l'histoire rétrospective du taux de chômage. Ensuite, pendant une seconde période d'une vingtaine d'années, - 1905-1925 environ -, il n'y a pas eu de grand renouvellement méthodologique ni

d'innovation remarquable, pas d'expression de nouveauté donc, mais une consolidation des liens entre Bureau du travail et syndicats : tous les semestres, avec une régularité de métronome, les administrations envoyaient un questionnaire, les syndicats le renseignaient en indiquant un grand nombre d'informations, puis le renvoyaient aux administrations.

3.1.1.3. - Les statistiques des chercheurs

Le dernier modèle d'enquête statistique sur les chômeurs était pratiqué principalement dans les universités et dans les départements de recherche des entreprises privées. La technique d'enquête reposait sur des jeunes recrues dont une partie de la formation consistait à passer des questionnaires auprès de la population. Par exemple, Ogburn qui occupait un poste de professeur de sociologie dans l'université de Chicago (Chapoulie, 2001), ou Gosnell qui fit de gigantesques études quantitatives de science politique à Chicago (Converse, 1987, 79), faisaient tous deux passer leur questionnaires par leurs élèves - qui soit dit en passant effectuaient un travail de Romains, car ils étaient peu nombreux et pouvaient pourtant avoir un nombre gigantesque de questionnaires à traiter (près de 6 000 dans le cas de l'étude de Gosnell), bien entendu sans moyen électronique. Les élèves avaient cet avantage d'être, presque par définition, supposés capables intellectuellement de mener une telle tâche à bien, et supposés désireux de bien faire pour réussir leurs examens, et leur travail était contrôlé par le professeur, évidemment détenteur de l'expertise suffisante.

Ainsi, à la fin des années 1920, on pouvait identifier trois modèles d'enquêtes statistiques sur le chômage :

- 1) le recensement qui reposait sur un réseau d'enquêteurs, organisé géographiquement, et mâtiné de clientélisme, enquêtant exhaustivement un district qui leur était attribué. Dans le cas du chômage, ce modèle n'avait pas trouvé d'usage remarquable.
- 2) les indices de variation produits par des informateurs ressemblant de très près aux Correspondants agricoles, puisque la qualité de leurs informations reposait sur leur connaissance du milieu et leur aptitude à l'observer précisément, et qui servait à faciliter le fonctionnement pur et parfait du marché,
- 3) les enquêtes de type universitaire, qui portaient le plus souvent sur une ville ou un quartier, et qui étaient proches de la monographie.

Ces modèles différaient mais n'étaient pas exclusifs les uns des autres. Par exemple, une étude réalisée en 1930 par la Federal Reserve Bank of Philadelphia pour dénombrer les chômeurs de la ville - étude qui correspondrait donc plutôt au troisième modèle puisque c'est une entreprise qui la dirigeait - fut réalisée en coopération avec le réseau des gardiens d'école de la ville qui s'efforcèrent de recenser chacun son pâté de maisons - ce qui correspondrait plutôt aux premier et deuxième modèles car il s'agissait d'un réseau déjà organisé et que l'on comptait sur la familiarité des enquêteurs avec le terrain¹⁹.

Notons, que ces modèles, qui apparaissent en toute clarté au moment d'étudier le chômage, semblent s'appliquer aussi au cas des statistiques agricoles de la même période, puisqu'on y trouvait aussi un recensement (sur lequel reposait d'ailleurs les estimations de superficie), on y trouvait également des Correspondants comme nous y avons insisté, et des études universitaires comme nous l'avons rappelé en présentant les premières années du Laboratoire de statistiques de l'Université d'État de l'Iowa.

¹⁹ Bureau of Labor Statistics, 1930.

Enfin, comme dans le cas du chômage, ces modèles s'entremêlaient les uns aux autres en agriculture. Prenons simplement un exemple où les Correspondants du bureau de Church, le Statisticien agricole du Michigan dont nous avons tant parlé dans les parties précédentes, se sont retrouvés agents recenseurs pour le recensement agricole de 1925 :

Les officiels du Recensement ont volontiers accepté notre offre de coopération et un grand nombre de nos recommandations. Le résultat de ces relations amicales fut que nombre de Statisticiens furent recrutés comme superviseurs d'un des districts de recensement de leur État. [Dans mon district du Michigan], le nombre d'énumérateurs nécessaires pour les neuf comtés de était 125 et ces emplois furent proposés à nos Correspondants. La plupart accepta ou recommanda un ami compétent, de sorte que nous n'eûmes presque pas de difficulté à organiser cette équipe²⁰.

Ainsi, les trois modèles de statistiques ici identifiés semblent valoir pour les deux objets qu'étaient le chômage et l'agriculture.

3.1.2.- Des modèles qui s'opposèrent pendant la crise

Si les méthodes statistiques permettant de mesurer le chômage pouvaient s'imbriquer pendant les années 1920, en 1929, juste après le crash boursier, elles se contredirent, au point que plus aucune affirmation quantifiée à propos du chômage ne pouvait plus être proférée sans rencontrer immédiatement la contradiction. C'est ce que montre une controverse très retentissante qui eut lieu entre le président Hoover et Frances Perkins, alors ministre très en vue de l'industrie dans l'État de New York dont le gouverneur était Franklin Roosevelt.

On peut dater le début de la controverse en janvier 1930, lorsque Hoover, interviewé à la radio, affirma que *tout montre que les pires effets du crash sur le chômage seront [...] passés dans soixante jours²¹* car, dit-il, la série du nombre des inscrits au U. S. Employment Service (l'agence fédérale de placement, abrégé USES) s'y est très vite stabilisée. Pour Hoover, le nombre des demandeurs d'emploi s'était stabilisé, ce qui prouvait que l'ajustement entre offre et demande était en train de se faire, et laissait espérer que l'on assisterait ensuite à une décroissance du taux de chômage.

Mais Frances Perkins lui rétorqua que ceci était faux. *Le lendemain, je convoquai la presse - écrivit-elle ensuite - et déclarai que le Président se trompait.* En effet, elle rappela que l'indice du USES utilisé par Hoover ne comptait pas comme chômeurs ceux qui cherchaient un emploi par eux-mêmes, et que donc toute une partie des chômeurs pouvait lui avoir échappé. Or, elle excipait de "l'indice de l'emploi et des salaires", calculé par le ministère du Travail, le descendant des séries syndicales que nous avons présentées *supra*, qui montrait pour sa part une détérioration de la situation : le nombre d'emploi n'avait pas augmenté du tout, au contraire, il semblait se tasser. Elle conclut donc : *le chômage, dis-je, augmentait ; il n'y avait pas eu d'augmentation dans l'embauche et la situation avait empiré²².*

Mais Hoover eut beau jeu de lui rétorquer que si, certes, l'indices des USES ne comptait pas les chômeurs qui cherchaient un emploi par eux-mêmes, en revanche, il comptait

²⁰ Church, 1949, 249.

²¹ Cité par Anderson, 1988, 160.

²² Perkins, 1947, 103.

les personnes qui exerçaient bien un emploi - qui n'étaient donc pas au chômage - mais en cherchaient un meilleur, de telle sorte qu'il n'était pas illogique de supposer que ces deux quantités s'annulaient, ce qui renforçait évidemment son point de vue, d'autant plus que l'indice de l'emploi auquel la démocrate se référait reposait sur le nombre d'embauches, et non sur celui des chômeurs, et qu'en période de croissance il était parfaitement possible que le taux d'emploi stagne. Perkins n'avait donc pas non plus de source sûre. Ainsi, les indices existants ne permettaient pas de clore la controverse ; en 1930, si l'on écoutait les "hommes" politiques, on ne pouvait savoir combien il y avait de chômeurs.

Par la suite, la controverse ne fit qu'amplifier. En particulier, comme 1930 était une année multiple de 10, un recensement eut lieu. Allait-on y introduire des questions sur le chômage ? De vives réticences, qui peuvent s'expliquer par les échecs du passé, furent énoncées par un comité joint de l'association américaine de statistiques et de l'association américaine d'économie qui demanda d'y renoncer ! Mais les responsables du recensement obtinrent *in extremis* d'y inclure des questions sur ce thème²³. Enfin, à la demande expresse de Hoover, les résultats furent tabulés et publiés rapidement : de sorte que le recensement annonça qu'il y aurait entre 2, 3 et 2, 5 millions de chômeurs aux États-Unis en 1930.

Mais ces chiffres furent immédiatement critiqués à cause des définitions utilisées, accusées de réduire considérablement l'ampleur du phénomène. En réalité, il y aurait entre 4 et 6, 6 millions de chômeurs dirent les critiques qui rappelèrent que tous ceux qui étaient en chômage technique n'étaient pas comptabilisés, pas davantage que tous ceux qui entraient sur le marché du travail pour la première fois (anciens étudiants et femmes au foyer à la recherche d'un emploi). Or le Bureau du recensement ne saura répondre à ces critiques tant il fallait admettre que ces situations ressemblaient bel et bien à celle des chômeurs, qu'elles étaient alors très fréquentes, et avaient pourtant échappé à l'enquête. Ainsi, le recensement n'est-il pas parvenu lui non plus à déterminer le nombre de chômeurs.

Ensuite, et comme l'écrit Jean Heffer dans un livre bref, d'une étonnante inventivité formelle associée à une clairvoyance impressionnante :

[Les bases statistiques] *ne sont pas devenues meilleures quand la dépression s'est amplifiée, malgré les objurgations platoniques venues de divers bords de l'opinion publique. On ne sait pas exactement combien il y avait de chômeurs pendant ces années noires ; les chiffres varient beaucoup d'une source à l'autre ; les administrations naviguaient dans l'obscurité*²⁴.

Il cite par exemple Walter S. Gifford, nommé par Hoover pour présider « l'organisation présidentielle concernant l'aide au chômage » qui est auditionné par le Sénat en 1932 :

Sénateur Costigan : Combien y a-t-il de personnes sans travail et au bord de l'indigence ?

M. Gifford : Je ne pense pas que quiconque le sache. [...]

Sénateur Costigan : Vous ne savez pas avec précision combien il y a de personnes au chômage qui ont besoin d'assistance, en ce moment, à l'intérieur des frontières de l'union ?

*M. Gifford : Non, et on ne peut pas le savoir*²⁵.

²³ Anderson, 1988, 165.

²⁴ Heffer, 1991, 136.

²⁵ Cité par Heffer, 1991, 137.

De l'autre côté du spectre politique, Frances Perkins écrit elle-même rétrospectivement :

*Le chômage s'était accru sans discontinuer depuis l'automne 1929. Il était à son comble en mars 1933, lorsque Roosevelt entra en fonction. Mais nul n'a jamais su le nombre des chômeurs et des miséreux. Les statistiques d'où l'on pourrait tirer actuellement une réponse passable à cette question manquaient alors*²⁶.

Ou encore Corrington Gill, le statisticien de l'administration de secours de Roosevelt, que nous allons rencontrer bien plus longuement par la suite, écrit pour sa part :

*Le premier problème factuel auquel fut confrontée l'Administration fédérale de secours public après sa création en mai 1933 fut de découvrir combien de familles et de personnes au chômage recevaient de l'aide dans les États-Unis*²⁷.

Nous pourrions prolonger longtemps cette litanie mais le fait nous semble suffisamment établi : à l'époque, la caractéristique principale du chômage était le flou et l'ignorance. Insistons car les livres d'histoire et d'économie actuels, qui tentent d'expliquer la Grande crise, semblent ne pas oser avouer cette ignorance et le plus souvent donnent des chiffres estimant le taux de chômage pour ces années. Pourtant, ces chiffres sont soit des estimations contestées à l'époque, soit des calculs rétrospectifs, emprunts de tous les anachronismes que cela suppose. Entre 1930 et 1937 (nous verrons pourquoi nous retenons cette clôture) le sentiment général était que l'on ignorait combien il y avait de chômeurs aux États-Unis.

Comment expliquer alors ce paradoxe assez incroyable que, bien que des instruments de mesure du chômage aient existé dès les années 1910, nul n'avait été capable de déterminer le taux de chômage lorsqu' au début des années 1930 ce problème est devenu aussi central, aussi visible ?

Anderson²⁸ avance que, comme ces séries ont toutes été prises dans des controverses de politique partisane (Hoover est Républicain et Perkins Démocrate) elles s'en sont trouvées, *ipso facto*, discréditées. Peut-être, mais la mauvaise réputation de la politique ne suffit pas à annihiler un argument. Il y a aussi des oppositions partisans qui se terminent par la victoire flagrante d'un des deux camps.

En revanche, si l'on reprend le fil de la controverse, on remarque que les indices permettaient certes de capter certains des aspects du chômage. Typiquement, l'indice des USES, qui avait été construit dans le but de lutter contre le chômage frictionnel, semblait pouvoir capter ce dernier, et montrait qu'il était en décroissance. Mais il semble que la Dépression ait engendré un nombre toujours plus grand de situations qui ressemblaient à ce chômage frictionnel, tel qu'il avait été défini antérieurement, en particulier parce que ses victimes voulaient et pouvaient travailler mais ne trouvaient pas d'embauche, mais en différaient suffisamment pour ne pas être captés par les anciennes statistiques : un fois il s'agissait de ceux qui avaient été découragés par les agences de placement et cherchaient un emploi sans l'aide de ces institutions, une autre fois c'étaient des inactifs - étudiants ou femmes au foyer - qui entraient pour la première fois sur le marché du travail, etc. Il s'agissait de cas limites aux situations de chômage de friction qui n'entraient que mal dans la catégorie.

²⁶ Perkins, 1947, 196.

²⁷ Gill, 1934.

²⁸ Anderson, 1988.

Comme, de surcroît, la violence de la Crise avait rendu ces situations omniprésentes, au sens où tout le monde les percevait par d'autres moyens que la totalisation, simplement en marchant dans la rue, en dînant en famille, en voyant des photographies dans les journaux, il était difficile de ne pas les prendre en compte. C'est l'omniprésence de ces situations qui les fit s'entrechoquer avec les anciennes statistiques.

Pour le dire dans nos termes, le choc de la Dépression avait rendu déliquescent le rapport entre la population et les statistiques ; dans le plasma, un grand nombre de situation nouvelles étaient apparues, elles étaient si nombreuses qu'elles étaient venues percuter les anciennes statistiques, mais elles glissaient sur les catégories anciennes du chômage, au sens où elles avaient avec elles certains points communs mais aussi des points divergents, de telle sorte que les statistiques ne les capturaient que mal ; les nouvelles situations glissaient entre les vieilles griffes statistiques.

Ainsi, de même que la Dépression a décomposé le lien solide entre production agricole, mesure statistique et action gouvernementale, de même elle décomposa le lien entre population des chômeurs, mesures statistiques et action gouvernementale. Paradoxalement, la visibilité démultipliée, kaléidoscopique, du chômage au début des années 1930, provoqua non pas le renforcement, la consolidation de ses anciens instruments de mesure, mais les rendirent au contraire inefficaces, déconnectés. Lorsque l'administration Roosevelt arriva au pouvoir, elle tenta de remédier à ce grave problème.

3.2. – La démultiplication des données

Nous nous souvenons que Roosevelt à peine nommé président, avait demandé à son ministre de l'Agriculture Henry C. Wallace de créer une administration dont la fonction serait de piloter sa politique de relance rurale, et que ce dernier répondit en créant la AAA. Pour répondre aux attentes des citoyens et lutter contre le chômage, Roosevelt fit de même : il nomma de nouveaux dirigeants et leur demanda de créer de nouvelles institutions adaptées à leur politique. Stuart A. Rice, alors le président de l'Association Américaine de Statistiques appela plaisamment, dans son discours présidentiel d'ouverture de la réunion annuelle de 1933 de l'association, l'ensemble de ces nouvelles administrations désignées par leurs acronymes « l'alphabétocratie » du New Deal²⁹ : BLS, CSB, COGSIS, FERA, CWA, etc.

Ce bouillonnement n'était pas seulement administratif ; il était accompagné par une profusion de questions, de projets, d'objectifs, parmi lesquels on entendait de très nombreux appels aux statistiques sociales. A tel point que, dans les termes de Rice, de nouvelles *opportunités et responsabilités statistiques* étaient train de voir le jour. *Le futur est encore indéterminé* – déclara-t-il dans son allocution citée ci-dessus-. *Mais nous ne pouvons plus faire demi-tour et je suis sûr que les statistiques seront essentielles pour trouver le moyen d'aller de l'avant. Le fondement de l'ère industrielle était les sciences naturelles. L'ère du contrôle social reposera sur la connaissance factuelle des structures et des processus économiques et sociaux*³⁰. Ou encore, selon son collègue Willard L. Thorp, un professeur d'économie à Amherst College très réputé, les statistiques étaient en train de devenir *des travaux d'utilité publique*³¹ : *Il me semble évident – écrivit-il - que la quantité de données statistiques doit être grandement multipliée dans les prochaines années si nous entendons suivre un chemin dans lequel le gouvernement accepte la responsabilité de prendre de nombreuses décisions en matière de politique économique.* Comme nous l'avons vu dans le cas de l'agriculture, les premières années du New Deal ont vu formulé un appel enthousiaste et fort aux statistiques comme moyen de s'orienter dans l'inconnu – malgré les insatisfactions que celles-ci provoquaient parfois.

Les statistiques sur le chômage n'étaient évidemment pas oubliées, bien au contraire, et leur singularité fut de rencontrer de front un problème que nous n'avons aperçu que de biais jusqu'ici, celui de la main d'œuvre qui produirait, concrètement, toutes ces données attendues par le gouvernement. Le problème de la quantité étant d'ailleurs immédiatement redoublé par celui de la qualité, puisque aucun des trois modèles d'enquêteurs que nous venons d'identifier n'était réellement compatible avec une production massive et surtout régulière de données.

Nous allons donc observer maintenant comment les statisticiens ont répondu à ces appels gouvernementaux et sont parvenus à démultiplier la quantité de données qu'ils étaient alors capables de produire. Nous allons présenter les pièces maîtresses de la nouvelle administration concernant les statistiques, qui se situent au tout début du New Deal, entre le ministère du Travail et l'administration des travaux publics, et montrer comment l'articulation de leurs projets est sortie une nouvelle façon de faire des statistiques.

²⁹ Rice, 1934.

³⁰ Rice, 1934, 2. Il faut noter que le "contrôle social" est encore ici à comprendre dans un sens très positif proche de Dewey : la société contrôlera les forces qui s'abattent cruellement sur elle. À l'époque, cette tournure est tout ce qu'il y a d'enthousiasmante. 1984 n'avait pas encore été écrit.

³¹ Thorp, 1934.

3.2.1. - *Le renouveau du ministère du Travail*

Dès que Roosevelt arriva au pouvoir, il nomma Frances Perkins ministre du Travail, elle qui s'était opposée aux chiffres excipés par Hoover lors des débats qui avaient précédé l'élection. Elle avait grandi à Boston, dans une de ces grandes familles protestantes de la côte Est, avait fait de brillantes et longues études qu'elle avait achevées à Columbia avec un diplôme de sociologie, au cours duquel elle s'était initiée aux statistiques et y avait pris goût, et c'est après des expériences très actives dans les réseaux philanthropes de lutte contre le chômage qu'elle était entrée dans l'équipe de Roosevelt lorsqu'il était gouverneur de l'État de New York. Sa nomination comme ministre faisait d'elle la première femme aux États-Unis à jamais avoir tenu un tel poste.

Un des services très important de son ministère était le Bureau des statistiques du travail ("Bureau of Labor Statistics", abrégé en BLS par la suite). Ce bureau était une vieille administration statistique fédérale, puisque comme nous l'avons vu, il avait été fondé au tout début du XX^e siècle par Carroll D. Wright et produisait des chiffres sur l'emploi et le chômage. Perkins, dès sa propre nomination, changea le directeur de ce Bureau et le fit remplacer par Isador Lubin.

Isador Lubin, né en 1896 dans le Massachussetts de parents lituaniens qui tenaient une petite boutique de confection, avait fait des études de sociologie et d'économie en particulier avec Thorsten Veblen qui deviendra l'un des principaux inspireurs du planisme en économie. Ces études le conduisirent, au début des années 1920 à occuper un poste de chargé de recherche dans la Brookings Institution, où il travailla à des questions portant sur l'emploi et le travail avec plusieurs élus, dont le sénateur Robert Lafollette, connu pour son indépendance et son progressisme³² puis fut remarqué par Perkins³³.

³² Schlesinger, 1960. Il appartient à cette catégorie d'hommes politiques Américains à la fois Républicains et progressistes, conservateurs et profondément sociaux.

³³ Wickens, 1979, 207.



Figure 3.2.1.: Isadore Lubin. Source BLS.

En même temps qu'elle remodelait le Bureau des statistiques du travail, Perkins demanda à Stuart Rice de lui constituer un groupe d'experts pour la conseiller en matière statistique. Rice répondit en mettant sur pied le "Comité de conseil auprès du ministre du Travail" ("Advisory Committee to the Secretary of Labor" ACSL). Mais très vite, il apparut que les programmes statistiques de nombreuses administrations gagneraient à être inspectés et conseillés ainsi. En particulier, le ministre de l'Agriculture, le ministre du Commerce (dont dépend le Bureau du recensement) et enfin Harry Hopkins, le directeur des programmes de secours du New Deal (nous le présenterons dans un instant) se joignirent à Perkins pour exprimer cette demande. C'est pour y répondre que l'ACSL se mua en "Comité sur les services d'information et de statistiques gouvernementaux" (ou COGSIS, acronyme que nous conserverons et qui signifie "Committee On Government Statistics and Information Services") en juin 1933³⁴. Il faut noter que le COGSIS n'était pas une administration en tant que telle, en particulier parce qu'il était financé par la Fondation Rockefeller, une fondation privée, mais il constituait un point nodal entre les administrations utilisatrices de statistiques. Il fut présidé d'abord par Rice lui-même puis par Edmund E. Day.

Enfin, il y eut un dernier ricochet administratif. Une des premières actions du COGSIS fut d'inciter Roosevelt à créer un Comité central des statistiques ("Central Statistical Board", abrégé en CSB par la suite), dont la fonction serait de "formuler des standards de coordination des services statistiques du Gouvernement Fédéral". Donc d'une part, il

³⁴ COGSIS, 1937,. Ce document donne la liste exhaustive des membres du COGSIS et les dates pendant lesquelles ils l'ont été. On remarque principalement, outre les deux Chairmen successifs Rice et Day, les noms de Murray R. Benedict et Robert E. Chaddock, que nous avons rencontrés engagés dans les statistiques agricoles. Puis, parmi les noms que nous rencontrerons par la suite, citons Ewan Clague (Community council of Pennsylvania), Morris Copeland (University of Michigan), J. Frederick Dewhurst (Twentieth century fund) et Samuel Stouffer (University of Wisconsin).

donnerait des conseils méthodologiques aux agences gouvernementales entreprenant des projets de statistiques et d'autre part, il jouerait un rôle que l'on pourrait qualifier de diplomatique : en se portant garant des méthodes, il apaiserait les interactions entre différentes entités administratives³⁵. Roosevelt accéda à cette demande fin juillet 1933 en nommant à sa tête Winfield Riefler³⁶, un économiste qui était alors conseiller auprès du Conseil d'Urgence National (National Emergency Council).

Ainsi, les moyens d'action les plus immédiats du président pour compter les chômeurs furent-ils la nomination de nouveaux personnels et la création de nouvelles administrations. Ces dernières ne vinrent donc pas parachever un agrégat déjà bien solide, comme si le droit venait institutionnaliser un chômage qui existerait déjà très fermement dans la société ; ce fut l'inverse : les institutions ne furent que le terreau initial à partir duquel le chômage pouvait commencer à prendre consistance. L'administration n'était pas le moule venant conformer une pâte encore informe ; c'était le pot de terre d'où pourraient germer des plantes inattendues.

3.2.2. - Premier projet de décompte : la ville des chômeurs

Dès le 31 août 1933, Isador Lubin s'empressa d'envoyer une lettre que nous n'avons pas retrouvée mais que nous pouvons reconstituer grâce aux réponses qu'elle a suscitées, par laquelle il signifiait que la ministre du Travail lui avait demandé de mettre en place une enquête nationale permettant de mesurer le taux de chômage et, qu'avant de se lancer, il demandait conseil à quatre personnes qu'il jugeait qualifiées³⁷. Qui étaient ces personnes ? Que conseillèrent-elles ?

Le premier consultant était Louis I. Dublin, statisticien à la Metropolitan Life Insurance Company, qui avait mené une enquête sur le chômage portant sur 46 villes américaines, pour laquelle il avait utilisé, par souci de comparaison, le même questionnaire que celui du recensement tant controversé de 1930.

Margaret Hogg, la seconde interlocutrice de Lubin, doit être présentée avec le plus de détails possibles, car nous allons voir qu'elle a joué dans l'histoire des sondages un rôle absolument fondamental et pourtant totalement oublié, probablement à cause du fait qu'elle est décédée en 1936 pour des causes que ne sommes pas parvenus à identifier³⁸. Née aux USA, elle a été formée en Grande-Bretagne où elle a travaillé sous la direction de Bowley pendant les années 1920³⁹ puis, revenue aux USA, elle fut embauchée à la Russell Sage Foundation où elle fit des études critiques sur les statistiques de l'emploi et du chômage et réalisa une enquête sur ce même thème à New Haven, en Pennsylvanie. Elle publia les conclusions de ses premières études en 1930 dans un article du *Journal of the American Statistical Association*, dans lequel elle appelle les statisticiens à utiliser des méthodes d'échantillonnage rigoureuses c'est-à-dire, insiste-t-elle, aléatoires. Selon elle, l'aléa est

³⁵ Parmi les premiers membres du CSB on remarque : Modcai Ezekiel, économiste de l'agriculture, un des principaux planistes ; Isador Lubin, Meredith B. Givens du COGSIS, Corrington Gill l'assistant de Hopkins que nous allons rencontrer bientôt, Rice, Stine, 1933, 438.

³⁶ Hope, 1954.

³⁷ R. G. 51, entry 144a, pochette E36.

³⁸ Council_of_the_Royal_Statistical_Society, 1936, 773.

³⁹ Stephan, 1948.

*l'égalité de chance d'inclusion*⁴⁰ des unités dans l'échantillon, et elle affirme que *l'on ne peut passer de la représentativité qui a été testée à la représentativité où le test est impossible que lorsqu'on s'est assuré que l'échantillon est aléatoire*⁴¹ En d'autres termes, elle était revenue aux USA en transportant dans ses bagages les conclusions de Bowley sur l'importance de l'aléatoire et son caractère représentatif dès la fin des années 1920, alors que les statisticiens agricoles ne les retrouveront qu'à la fin des années 1930. Le mémorandum qu'elle adresse en réponse à Lubin est présenté comme étant le fruit de discussions avec Ewan Clague, Frederik Dewhurst et Ariness Joy, qui tous les trois apparaîtront par la suite.

La troisième réponse reçue par Lubin provient de Emmett H. Welch, qui appartient au Comité de secours de Pennsylvanie et a travaillé à l'université de Pennsylvanie sur le chômage et le secours public à Philadelphie⁴². C'est donc un professionnel du secours public.

Enfin, le quatrième interlocuteur de Lubin était J. Frederik Dewhurst, un employé de la Federal Reserve Bank de Philadelphie, remarqué pour une étude sur le chômage qu'il y avait menée dans sa ville entre 1921 et 1927⁴³. Il avait établi une liste d'employeurs volontaires (comparables aux Correspondants agricoles) dans différentes industries, différentes zones de la ville, et dont les entreprises étaient de différentes tailles, et leur avait demandé de lui envoyer régulièrement des informations permettant de construire un indice de variation *du taux d'emploi*. Puis, en 1929, il s'allia avec Ernest A. Tupper du Philadelphia Board of Public Education, et mena l'enquête sur le chômage qui reposait sur le réseau des gardiens d'école et les pâtés de maison évoqué *supra*. Au moment de la consultation de Lubin, Dewhurst est employé à la Twentieth Century Fund et est membre du COGSIS.

Les consultants de Lubin venaient donc d'horizons divers, de l'université aux entreprises privées, en passant par l'action sociale locale, et s'étaient tous faits remarquer pour avoir réalisé des enquêtes sur le chômage. Quelles étaient leurs recommandations ?

Lubin répondit à cette question de façon administrative : le 20 octobre 1933, il envoya les réponses de ces quatre spécialistes au ACSL, qui avait été établi pour cela, et demanda à ce qu'on lui synthétise les recommandations et le cas échéant qu'on en ajoute d'autres qui manqueraient. Ewan Clague, un jeune économiste formé à l'université du Wisconsin - comme de nombreux planistes du BAE - , et qui d'ailleurs succèdera à Lubin à la tête du BLS en 1940 quand celui-ci sera nommé conseiller spécial auprès de Roosevelt, se vit confier la tâche. Il commença sa réponse en listant les buts et les usages de l'enquête envisagés par les consultants, puis il présenta les différentes méthodes qu'ils préconisaient, et enfin il ajouta certains points de son cru.

⁴⁰ Hogg 1930,

⁴¹ Hogg, 1930, 292.

⁴² Welch, 1939.

⁴³ Dewhurst, 1928.



Figure 3.2.2. : Ewan Clague en 1936.

Clague commença par lister les cinq usages différents que l'enquête pourrait avoir. Premièrement, elle permettrait d'établir une base de référence à partir de laquelle estimer périodiquement le chômage (Clague précise que c'est ce que Lubin considère comme fondamental) au moyen des indices de variation qui existaient déjà, et qui repartiraient ainsi sur des bases plus réalistes. Dans ce cadre, le chiffre essentiel serait le total pour "les États-Unis comme un tout". Deuxièmement, l'enquête pourrait décrire le chômage par répartition géographique et par classe d'occupations des chômeurs, décomposition qui manquait cruellement. Troisièmement, elle pourrait s'intéresser aux migrations de la population (c'était le souci principal de Dewhurst) et répondre à la question de savoir si la crise avait, ou non, renversé la tendance des années 1920 qui voyait les gens partir des campagnes vers la ville. Quatrièmement, elle permettrait de décrire les différences entre ceux qui bénéficient d'aide de secours et les autres chômeurs "sous le rapport de l'âge, de l'occupation, du nombre de personnes dépendantes, etc." Enfin, cinquièmement, l'enquête permettrait également de faire des tests méthodologiques, en particulier en ce qui concernait les méthodes d'échantillonnage.

Clague synthétise ensuite les méthodes qui ont été envisagées par les consultants, problème qui peut être abordé soit sous l'angle du questionnaire, soit sous celui de la sélection de l'échantillon.

Pour ce qui concerne l'échantillonnage, toutes les propositions commencent par poser la question de la taille de l'échantillon, qui est très dépendante du but de l'enquête. Par exemple, si celle-ci est réalisée uniquement pour estimer le total des chômeurs, un petit échantillon suffirait ; en revanche, pour obtenir des données décomposées par région ou par catégorie d'occupation, il devrait être grand.

Puis Clague pose la question des méthodes de sélection. Il s'avère que, malgré toutes les difficultés que nous avons pu rencontrer jusqu'ici concernant ce point, il put présenter les quatre préconisations selon un seul et même plan selon lequel il distinguait les grandes villes, les villes moyennes et les zones rurales. Les seuils entre ces trois groupes n'étaient pas les mêmes pour les quatre conseillers mais – et c'est là la surprise – tous utilisent cette tripartition reposant sur la notion de ville. La ville était l'élément qu'il fallait saisir statistiquement, c'était elle qui posait problème. En particulier, tous rencontrèrent la même double question de savoir, d'une part, s'il fallait prendre toutes les villes de chaque catégorie ou seulement certaines d'entre elles et, d'autre part, une fois les villes sélectionnées, de savoir s'il fallait y procéder à un recensement ou y sélectionner un échantillon d'enquêtés. Chacun répondait différemment à ces questions et, selon Clague, ces différences ne s'expliquent pas par des

différences dans les idées mais par le but poursuivi par les auteurs *il n'y a pas de méthode d'échantillonnage nécessaire en toutes circonstances*. Mais toutes étaient confrontées à la question de savoir comment saisir les villes.

À propos du questionnaire, Clague remarque que chacun recommande celui qu'il a lui-même construit par le passé. Cet argument lui sert à déconsidérer légèrement les recommandations sur ce point et lui permet de proposer que celui qui sera retenu *devrait couvrir tout le ménage et pas uniquement le travailleur, et il doit permettre d'obtenir des données de bases, comme en particulier le sexe, l'âge, la couleur de peau, l'occupation et l'industrie, la durée sans travail, les revenus passés, l'attitude à l'égard du travail, etc.*

La synthèse achevée, Clague avance pour sa part trois points d'importance. Le premier est le prix de cette enquête qui varierait selon lui entre 125 000 et 500 000 dollars en fonction du but qui serait retenu, et donc de la taille de l'échantillon.

Le second est que, selon lui, cette enquête ne peut se faire sans coopération entre administrations. D'une part, la participation du Bureau du recensement lui semble essentielle car il faudra bien poser des questions sur le chômage le jour du recensement de population (qu'il envisage au 1^{er} janvier 1935 étant donné l'urgence), et il serait dommage que les enquêtes ne soient pas compatibles. D'autre part, le Secours fédéral d'urgence (FERA, nous y reviendrons) serait certainement intéressé par un tel projet qui lui permettrait de connaître mieux les gens qu'il doit secourir. Or, imagine Clague, il serait même peut-être possible d'embaucher comme enquêteurs certains des chômeurs pris dans les rôles des administrations de Secours. Si cette coopération se faisait, cela obligerait à prendre en compte les exigences de la FERA, mais l'enquête ne coûterait plus qu'entre 25 000 et 100 000 dollars.

Enfin, le troisième point soulevé par Clague concerne la réception de l'enquête par le public. Il envisage deux principales critiques qui pourraient lui être adressées. La première est que si l'enquête ne donnait que le nombre total de chômeurs pour les États-Unis, les responsables locaux risqueraient de la déconsidérer immédiatement parce qu'ils voudront des données les concernant directement.

Le public aurait tendance à considérer que l'enquête serait un échec si après tous les efforts et toutes les dépenses il n'en sortait rien de plus qu'une estimation du chômage dans le pays comme un tout - une estimation dont les gens douteraient de toute façon puisque l'on devrait leur dire qu'il n'y a pas de données satisfaisantes pour les villes individuellement⁴⁴.

La seconde critique concerne la temporalité du chômage. *L'objection fondamentale contre toutes les enquêtes sur le chômage est qu'à peine réalisées elles sont déjà dépassées*, écrit-il. C'est pourquoi il lui semble essentiel à lui aussi, de lier les séries chronologiques qui existent déjà à cette enquête naissante : celles-ci continueront de montrer de véritables variations, mais elles auront une nouvelle base plus réaliste que par le passé.

Cette consultation de Lubin fait apparaître qu'il y eut un bon nombre de points communs entre les expériences statistiques concernant l'agriculture et le chômage. En particulier, il y avait la même difficulté à comprendre ce qu'était la représentativité et comment le questionnaire était lié à la méthode d'échantillonnage. Mais la principale originalité de ces projets était, outre la différence chronologique - les spécialistes du chômage semblant parvenir à ces mêmes questions plus rapidement que leurs collègues spécialistes de l'agriculture -, la place qui y était accordée aux villes. Une des difficultés incontournables, sur

⁴⁴ R. G. 51, entry 144a, pochette E36. Ces anticipations des réactions du public sont importantes car elles permettent de mieux comprendre le rôle qu'ont joué les sondages d'opinion dans l'histoire des sondages administratifs. Nous y reviendrons plus longuement au chapitre 3.4.

lesquelles ils avaient d'ailleurs tous déjà travaillé, et que tous mentionnaient, était de comprendre comment saisir statistiquement les villes pour pouvoir accéder au chômage. La ville semblait être l'intermédiaire obligatoire pour la saisie du chômage, mais pour l'instant elle résistait farouchement. Pour redonner consistance à une Amérique balayée par une grande vague de chômage, il faudrait inexorablement, semble-t-il, y incorporer ses villes.

3.2.3. - Les projets statistiques de l'Administration des travaux civils

Sur ces entrefaites, un événement d'abord indifférent eut lieu précisément le 9 novembre 1933. Il s'agit de la création par Roosevelt d'une nouvelle pièce de son alphabétocratie, l'Administration des travaux civils (« Civil Works Administration » abrégée CWA par la suite). *A priori*, cette administration aurait pu ne rien avoir à faire avec les statisticiens car elle ne visait pas du tout à compter les chômeurs, mais à trouver temporairement du travail rémunéré aux plus nécessiteux pour leur permettre de passer l'hiver 1933-1934 qui s'annonçait particulièrement rigoureux. Et pourtant, c'est bel et bien la jonction qui s'opéra. Voyons comment, en présentant d'abord les personnages principaux, personnes et administrations, puis leurs projets.

Pour comprendre ce qu'était la CWA, il faut savoir qu'elle n'a été créée qu'après deux de ses consœurs, ou même entre deux de ses consœurs, qui ont modelé ses contours. Il y avait, d'une part, la FERA (Federal Relief Administration), chargée de l'aide directe aux plus démunis. La FERA, qui dépendait directement de l'autorité du président, était dirigée par Harry L. Hopkins, que nous avons déjà mentionné. Hopkins était né dans une famille méthodiste et très religieuse de l'Iowa, puis, pendant ses études, il fit un stage d'été dans un centre de secours de l'État de New York et fut immédiatement convaincu que c'était là sa vocation. Il ne quitta plus le domaine jusqu'à entrer, comme Frances Perkins, dans l'administration de Roosevelt lorsque ce dernier était encore Gouverneur de l'État de New York⁴⁵. Hopkins était réputé pour son énergie, sa volonté de fer à trouver des solutions, et aussi pour son caractère rieur et ironique. La FERA était chargée de distribuer des secours directs (parfois du liquide mais plus fréquemment des bons d'échanges), le plus souvent sans contrepartie, et à la mesure des besoins du nécessiteux. Elle ne fournissait donc pas d'emploi, ou alors seulement sur des postes stigmatisés sous le nom de « made works », n'ayant qu'une utilité sociale très faible, et payés en fonction des *besoins* minimaux du bénéficiaire et non pas de ses compétences, ni des prix du marché. Tout en étant vivement louée, surtout par ceux qui en bénéficiaient, la FERA était aussi vivement critiquée au motif qu'il n'était pas bon de soutenir les pauvres sans les faire réellement travailler en échange.

D'autre part, Roosevelt avait établi la WPA (Works Progress Administration), dirigée par le ministre de l'Intérieur Harold L. Ickes, qui était avant tout un programme d'investissements publics dans les ouvrages d'art et le bâtiment et non pas un programme de secours. Bien sûr, l'objectif était aussi d'engendrer des embauches pour les chômeurs, mais ce n'était présenté que comme secondaire par rapport à l'investissement. D'ailleurs, ces travaux étaient commandés par l'administration à des entreprises privées qui, elles, procéderaient aux embauches, certes, selon des critères de rémunération fixés par la loi, mais selon les règles habituelles du marché du travail. Il apparut cependant très vite que l'établissement des projets,

⁴⁵ Schlesinger, 1958, 265.

la rédaction des appels d'offres, l'analyse des réponses, etc., prenait du temps, trop de temps⁴⁶, et que rien ne serait prêt avant plusieurs mois.

C'est dans l'urgence d'un automne d'une rigueur exceptionnelle, que Roosevelt, sur le conseil de Harry Hopkins, établit la CWA qui devait échapper aux deux écueils précédents. Il s'agissait de financer des projets qui auraient une réelle utilité sociale, qui répondraient à de véritables besoins sociaux, mais que ces projets se réalisent dans l'urgence la plus grande, de façon payer les plus démunis au plus vite.

Évidemment, cette administration fut critiquée par les conservateurs au nom du sacro-saint marché : il leur semblait que ces emplois ne manqueraient pas de perturber le fonctionnement normal desdits marchés et mettraient donc davantage d'employés et d'ouvriers au chômage, remplaçant ainsi de vrais emplois par des emplois aidés⁴⁷. Contre cette attaque, Hopkins ne se justifiait pas à la façon keynesienne, comme on a trop tendance à le croire, d'une relance par la demande⁴⁸. Son raisonnement était patrimonial : pour lui, l'hiver menaçait de dégrader à la fois la main-d'œuvre qui perdrait son moral dans le dénuement et ses compétences dans l'oisiveté, et les infrastructures nationales abandonnées à elles-mêmes face aux rigueurs de l'hiver. Ne rien faire, c'était laisser le patrimoine se détériorer et perdre de sa valeur. *Les dépenses du gouvernement dans ce sens sont des investissements qui augmenteront la richesse de la nation en termes humains autant que matériels*, écrivit ensuite son principal adjoint⁴⁹. Ajoutons pour finir qu'un second argument fréquemment avancé en défense de la CWA était que l'aide directe avait de toute façon elle-même un coût, de sorte que le coût marginal des projets pour lesquels les bénéficiaires étaient en outre réellement productifs, était quasiment nul.

Restait le problème, qui n'était pas un détail, de trouver des projets qui satisfassent à toutes ces contraintes. Dans son excellente monographie sur les CWA, Schwarz⁵⁰ montre qu'Hopkins se détourna alors des travailleurs sociaux qui par tradition n'avaient pas développé l'imagination nécessaire à l'invention de tels emplois (ils - elles - faisaient des « études de cas », des enquêtes approfondies des familles et de leur budget, pour les rééquilibrer, mais sans proposer d'emploi), ce qui eut pour effet de permettre à un grand nombre d'ingénieurs progressistes et venant des entreprises privées, qu'elle appelle des « progressistes d'entreprises »⁵¹, de s'engouffrer dans cette brèche et de mettre au point des projets caractérisés par un esprit de planification taylorienne, c'est-à-dire par la pratique de l'audit, l'uniformisation des règles comptables et la rédaction de règles de sécurité dans le travail.

Schwarz a été accusée de ne pas définir très précisément cette notion de progressistes d'entreprise⁵², mais cela ne nous interdit pas de faire remarquer comme elle s'applique bien à un grand nombre de statisticiens et d'économistes qui avaient été embauchés parmi les administrateurs principaux des CWA. Citons en particulier Corrington Gill (1898-1946), un jeune économiste indépendant qui avait eu des expériences de journaliste et avait

⁴⁶ Outre le temps de préparation des projets, les délais des WPA peuvent aussi s'expliquer par le fait que Roosevelt, espérant que la reprise économique survienne avant de lancer les projets, ce qui aurait économisé de l'argent public, serait allé jusqu'à demander de ne pas aller plus vite. Schlesinger, 1958, 287.

⁴⁷ Lester, 19341.

⁴⁸ Keynes, 1936 sera d'ailleurs publié trois ans après la CWA.

⁴⁹ Gill, 1939, 168.

⁵⁰ Schwartz, 1984, 46.

⁵¹ Le terme Anglais est "corporate liberals".

⁵² McGerr, 1985.

été embauché par Hopkins à la FERA pour ses compétences statistiques⁵³. Il avait organisé dès octobre 1933 un recensement des bénéficiaires de l'aide publique - en demandant à chaque office local de remplir un questionnaire sur le nombre et les caractéristiques des personnes qu'il secourait - pour découvrir que ce nombre s'élevait à 12 000 000 de personnes !⁵⁴. Lorsque la CWA fut créée, il y monta une Division de la Recherche et des Statistiques⁵⁵, avec Emerson Ross à la tête des analyses économiques et Paul Webbink du service statistique⁵⁶. FERA et CWA étaient donc des nids à « statisticiens progressistes ».



Figure 3.2.3 : Corrington Gill vers 1940. FSA-OWI collection.

La CWA avait été établie d'abord et avant tout pour secourir les ouvriers, car c'était eux que l'on voyait allonger chaque jour davantage les queues des soupes populaires. Les premiers projets portaient donc sur :

La construction, la réparation et la rénovation d'anciens hôpitaux, école, bibliothèques, et autres bâtiments publics ; des rues, routes et autoroutes ; des réserves d'eau, des égouts et des aéroports, etc. Des parcs, des forêts, des golfs municipaux, des plages, des piscines furent construits ou améliorés grâce au travail des CWA, et des projets sanitaires ou de lutte contre les épidémies furent aussi entrepris⁵⁷.

⁵³ Myers, 1946.

⁵⁴ Gill, 1934.

⁵⁵ Peut-être faut-il préciser ici que la FERA était une administration légère, elle distribuait des bourses aux services locaux d'aides aux démunis qui restaient employés par les autorités locales. La CWA, au contraire, était un service fédéral qui embaucha lui-même temporairement non seulement les bénéficiaires mais aussi toute son administration. Mais pour gagner du temps, ce furent le plus souvent les mêmes personnes qui, sous deux statuts différents, travaillèrent pour les deux administrations à la fois. Hopkins, 1936.

⁵⁶ Ross, 1934.

⁵⁷ Gill, 1939, 166.

Il apparut cependant assez vite que les ouvriers n'étaient pas les seuls à être démunis ; de nombreux cols blancs souffraient tout autant de la crise, mais la doxa voulait que ces derniers étaient difficiles à identifier à cause de leur extrême pudeur, et de leur honte de montrer leur dénuement. Hopkins eut alors l'idée de courir les agences fédérales et de leur demander si elles n'avaient pas des projets adaptés à ces employés qu'elles auraient voulu voir réalisés. *Il fit frénétiquement le tour des agences gouvernementales et sollicitait des idées de projets*⁵⁸. C'est ainsi, parmi des projets de toutes sortes allant de l'instruction en général (des populations illettrées, des arts, du management ménager), aux projets artistiques ou littéraires, que des projets statistiques lui furent proposés.

Souvenons-nous par exemple que Clague avait déjà envisagé de faire mener la grande enquête sur le chômage par les nécessiteux de la FERA, il ne manqua pas de sauter sur l'occasion pour en faire la proposition. Et il ne fut pas le seul : la demande de Hopkins fut accueillie avec un grand intérêt par les différents ministères et agences fédérales, en particulier les ministères de l'Agriculture, du Commerce (dont dépend le Bureau du Recensement) et du Travail⁵⁹ et au-delà certaines villes, certains comtés ou certains États en menèrent également, même si :

*Les études les plus significatives furent de loin celles qui furent menées par les différentes agences du gouvernement fédéral, financées par les CWA, et supervisées par les CWA et le CSB*⁶⁰.

Frederick F. Stephan, statisticien universitaire, qui venait de terminer son Ph.D. à l'Université de Chicago et qui deviendra un maillon essentiel de la statistique américaine par la suite, fut alors nommé « coordinator of research » de la CWA, c'est-à-dire qu'il devait juger de la qualité des projets statistiques soumis à cette administration pour financement. Il rappelle les origines de cette idée :

*L'arrière-plan de ces projets peut être trouvé dans les deux ou trois premières années de la Dépression, quand des associations de secours d'urgence et des organisations municipales de secours se chargeait de la plus grande part des aides aux chômeurs. A New York, à Philadelphie, à Chicago et dans bien d'autres villes encore, on donnait du « travail de secours » plutôt que seulement une indemnité ou du soutien en nature. C'est en connexion avec ces travaux qu'un certain nombre de projets statistiques ou de recherche furent entrepris*⁶¹.

Ce sont probablement ces expériences locales et discrètes qui avaient suggéré à Clague l'idée de recourir à la FERA. Mais elles restaient bien peu légitimes, les connaissances qu'elles permettaient de produire n'inspirant pas confiance à un Stephan. Au contraire, ce dernier insiste beaucoup sur le fait que les connaissances produites ne seront que secondaires : *la contribution [de ces études] aux statistiques sociales ne sont que des sous-produits, c'est-à-dire que ce n'est qu'un objectif secondaire par rapport à celui d'aider les chômeurs nécessiteux*⁶². Il faut dire que les projets furent rédigés dans la plus grande hâte, en quelques semaines seulement, ce qui ne laissait bien entendu pas le temps de les peaufiner. Stephan fit

⁵⁸ Schwartz, 1984, 134.

⁵⁹ Rice, 1934, 2.

⁶⁰ Ross, 1934, 293.

⁶¹ Stephan, 1935, 486.

⁶² *Ibidem*.

cependant une remarque troublante, qu'il n'approfondit malheureusement pas : il évoque le gigantesque ensemble des statistiques dérivées des registres administratifs et écrit *il est intéressant de noter que de nombreuses statistiques intéressantes sont des sous-produits d'activités non statistiques*⁶³. Au fond, songe-t-il, certaines statistiques parmi les plus légitimes et les plus cruciales ne sont elles aussi rien d'autre que de simples conséquences d'autres activités sociales. Pourquoi donc n'en serait-il pas ainsi dans le cas qui l'occupait ? C'est ici que sa méditation prend fin, ensuite de quoi il publia la liste des 743 premiers projets de statistique qu'il soutint favorablement et qui, insistons, furent financés ensemble à hauteur de 10 000 000 de dollars :

<i>Type de projet</i>	<i>Nombre de projets examinés</i>
Planification générale et enquêtes sociales	56
Taxation et organisation gouvernementale	39
Éducation	63
Aide publique et secours	106
Santé et soins	59
Population et démographie	63
Occupations, emploi et chômage	40
Agriculture	52
Prix, entreprises et industries	34
Logement et usage des terres	115
Circulation routière	74
Recherches historiques	42
<i>Total</i>	<i>743</i>

Figure 3.2.4 : Répartition des projets statistiques acceptés par la CWA classés par objets.

Ainsi, la CWA finança plus de 700 projets de statistiques qui, pour la plupart, portaient sur des problèmes rendus particulièrement aigus par la Dépression. Cela montre d'une part que l'administration de Roosevelt avait définitivement faim de cette nourriture, et d'autre part que ce seraient donc bien les victimes de la Dépression qui allaient mener elles-mêmes des enquêtes et produire des connaissances sur les forces maléfiques dont elles pâtissaient. Comme on le voit, le chômage et l'emploi étaient une des entrées selon lesquelles Stephan a classé les projets, ce qui prouve l'importance de ce thème. Voyons donc ce que devint le projet qui avait été initié par Lubin.

3.2.4. - Le projet F74

Pour mieux comprendre la genèse des projets CWA, prenons l'exemple de l'enquête envisagée par Lubin sur le chômage. Voyons comment Clague transforma la synthèse qu'il avait rédigée à sa demande en un tel projet.

D'abord, ce que Clague mit en avant dans son projet, plus que les problèmes posés par la définition du chômage, était son caractère méthodologique et expérimental. Il proposa en effet de mener une expérience qui permettrait de décider de la méthode de sélection la plus représentative. Pour cela, il envisageait de réaliser le recensement d'un petit nombre de villes, d'y poser des questions sur le chômage, et de se servir de ces recensements comme vraie

⁶³ Stephan, 1935, 487.

valeur à laquelle il sera possible de comparer les résultats obtenus par différentes méthodes de sondage. Restait à savoir quelles méthodes.

D'abord, il écarta une idée en vogue à l'époque d'un enregistrement volontaire des chômeurs (chaque chômeur irait, de son propre chef et sur invitation administrative et publicitaire, se faire enregistrer comme tel) à cause, précisément des CWA : c'étaient là des emplois trop proches du chômage pour qu'il n'y ait pas d'importantes confusions, ils fausseraient complètement la mesure.

Les « différentes méthodes d'échantillonnage pour mesurer le chômage » qu'il envisage de comparer les unes aux autres était la sélection aléatoire et le choix judicieux.

1. - L'avantage du choix judicieux, explique-t-il, était d'exiger des échantillons très petits, et il était donc le moins cher des deux.

2. - Clague ne justifie pas pourquoi recourir à l'aléa, mais il propose deux "méthodes" (comme il les appelle) pour le réaliser et en évoque une troisième :

2.1. - Premièrement il pense à la méthode utilisée par M. Hogg à New Haven⁶⁴ et qui a consisté à utiliser la liste des ménages abonnés aux compagnies de gaz qui servirait de base pour y procéder à une sélection aléatoire.

2.2. - Deuxièmement il propose de recourir à une autre liste pour le même usage, la liste des contribuables : *la plupart des villes doivent bien avoir quelque part une telle liste* écrit-il, et elles doivent certainement être plus exhaustives que celle des abonnés au gaz.

2.3. - À la place des listes, il signale ensuite du bout de la plume une troisième méthode, qui revenait à faire un échantillon de pâtés de maisons repérés grâce à des cartes géographiques. Pour notre part, nous savons que c'est celle qu'avait utilisé J. Frederick Dewhurst (qui a été consulté par Lubin) lors de son enquête à Philadelphia, en 1929 : les surveillants d'école furent chargés de « couvrir » des « blocks », des pâtés de maison⁶⁵. Mais Dewhurst n'a jamais justifié cette technique et Hogg, dans un commentaire, le regrette car, s'il est facile de sélectionner des pâtés de maisons, ce sont des unités très grandes, beaucoup plus grandes qu'un seul ménage ou même une seule adresse, de sorte que l'enquête risque de perdre en précision. *La validité de l'échantillonnage par pâté de maison n'a pas été vérifiée pour l'heure, et on peut douter du fait que ce qu'il fait gagner d'efforts soit compensé par la perte de précision qu'il engendre* écrivit-elle⁶⁶. C'est sans doute ces réticences qui expliquent la discrétion de Clague.

Le problème rencontré pour tester la méthode de sélection aléatoire des chômeurs ressemble donc à celle que les statisticiens agricoles rencontreront par la suite : il fallait d'abord et avant tout trouver une base de sondage, et le moins que l'on puisse dire c'est qu'aucune ne s'impose. Il ne restait donc plus à Clague qu'à proposer de choisir une ou deux petites villes (d'à peu près 50 000 habitants) où les matériaux utiles pour les méthodes d'échantillonnage (les listes) étaient déjà disponibles et à réaliser une première expérience, qu'il envisageait de renouveler ensuite sur une demi-douzaine de villes de tailles différentes qui *représentent différents problèmes d'échantillonnage* afin de voir ainsi si ces problèmes peuvent être résolus à l'échelle de l'ensemble des États-Unis.

Le 22 novembre 1933 Clague (qui est au COGSIS à cette date) envoie un mémorandum présentant son *projet de travaux civils pour faire une enquête expérimentale*

⁶⁴ Hogg, 1930.

⁶⁵ Bureau of Labor Statistics, 1930, 18.

⁶⁶ Hogg, 1930, 291.

visant à mesurer le chômage⁶⁷ au "Comité sur un recensement du chômage" du CSB pour approbation, et le 24 novembre, il reçoit l'imprimatur au nom de l'originalité du projet. Il le soumet donc à la CWA dans le but d'obtenir un financement permettant d'embaucher des employés mais, stupeur, il le voit refusé. En effet, explique la CWA, *ce projet est potentiellement valable, mais il faudrait formuler la procédure avec plus d'attention*⁶⁸. La surprise est grande au BLS où l'on cherche à en savoir plus. Aryness Joy (qui avait été mentionnée par Hogg lors de la première consultation), du CSB, se renseigne et écrit à Lubin quelques jours plus tard que *certaines méthodes sont si douteuses qu'ils ne veulent pas les voir par écrit*⁶⁹. Nous ne savons cependant pas lesquelles sont si fortement méjugées.

Mais Clague, pour sa part, a dû l'apprendre : il tient bon et décide de se lancer dans la reformulation du projet. D'abord il change légèrement son objectif, il était très méthodologique, il devient plus clairement orienté vers le chômage. Le nouvel objectif est formulé comme suit :

*Il est proposé qu'un recensement du chômage soit réalisé dans deux ou trois villes de taille similaire : une en Nouvelle Angleterre - probablement dans le Massachussetts ou le Connecticut ; une dans le Middle West - probablement dans l'Ohio ou l'Indiana ; et peut-être une dans une autre section du pays*⁷⁰.

Les villes sont donc choisies cette fois non pour les listes qu'elles contiennent mais parce qu'elles représentent les différentes grandes régions des États-Unis. L'intervention de l'Administration des travaux civils aura donc conduit à reformuler le choix des villes dans un sens qui occulte les problèmes de généralisation de la méthode de sondage pour éclairer celui de la généralisation du chômage.

En ce qui concerne la sélection à l'intérieur des villes, Clague inversa l'ordre de présentation des méthodes envisagées : les pâtés de maisons et le choix judicieux, qui semblaient annexes dans la première mouture, deviennent les méthodes assurément testées, et celles qui intéressaient Clague sont toutes regroupées à la fin comme si elles étaient identiques et de moindre importance.

*Pour tester les différentes façons d'estimer le chômage [...] jusqu'ici trois types de méthodes d'échantillonnage ont été utilisées [...] : l'échantillonnage aléatoire de pâtés de maison [...], la sélection judicieuse de pâtés de maison [...], et nous suggérons d'essayer un échantillon d'adresses obtenues grâce aux listes des compagnies de gaz locales, des listes de contribuables, ou d'autres sources*⁷¹.

La formule est étrange puisqu'elle dit à la fois que les trois méthodes "ont déjà été utilisées", et pourtant que la troisième sera "essayée" ("tested") lors du Recensement expérimental (comme si elle n'avait jamais été utilisée). L'ambiguïté provient sans doute de ce que Clague sait que Hogg a testé la troisième méthode mais utilise un modérateur pour se conformer aux exigences supposées de son éventuel financeur à qui cette troisième méthode pourrait ne pas plaire. Ainsi, l'intervention de l'Administration des travaux civils a eu pour effet de faire donner à Clague l'étude des pâtés de maison comme prioritaire sur les autres alors qu'ils n'étaient qu'évoqués.

⁶⁷ R. G. 51, entry 144b, pochette E37.

⁶⁸ RG 51 entry 146a.

⁶⁹ RG 257, e44a, Lettre du 27 novembre 1933 de Joy à Lubin.

⁷⁰ RG 51, entry 146a, boîte 5.

⁷¹ *Idem*.

Pourquoi les pâtés de maisons, qui déplaçaient aux statisticiens, étaient-ils susceptibles de mieux convaincre la CWA ? Comme la proposition n'est pas justifiée, nous en sommes réduits aux spéculations. On avancera simplement que le pâté de maison, le « block », jouait l'équivalent urbain du voisinage rural, qui avait exercé une influence si profonde dans les premières statistiques agricoles. Voici deux exemples à l'appui de cette hypothèse. Le premier est un gigantesque article en trois parties qui étudie la ville de Columbus dans l'Ohio, dont la seconde porte spécifiquement sur le voisinage comme concept sociologique⁷². L'auteur demande à ses élèves, qui sont à l'université d'État d'Ohio qui est précisément à Columbus, de définir leur propre voisinage, et il montre bien comme ils réfléchissent tous en termes de « blocks », de pâté de maisons. Le pâté de maisons est le voisinage de la ville, c'est-à-dire cet espace qui est *déterminé par l'étendue de leur observation personnelle et les contacts quotidiens* (351) (on note comme la notion d'observation personnelle revient). L'autre exemple est un article au titre ambitieux portant cette fois sur l'école⁷³, qui demande comment faire une étude de cas sur une communauté. Il fait un vibrant appel aux photographies aériennes qui, selon lui, permettent de parfaitement bien détailler l'objet, et recommande ensuite de travailler par pâtés de maisons (« blocks ») (483-484) pour la précision et la facilité que cela procurera. Ces deux exemples montrent comme le pâté de maisons était mieux ancré dans l'histoire de la réflexivité américaine que les listes des abonnés au gaz⁷⁴ !

Et cette fois, le 4 décembre, le projet est accepté sous le nom de "F-74", c'est-à-dire "Projet fédéral numéro 74", que les acteurs appelaient de façon moins administrative le Recensement expérimental du chômage (« Trial Census of Unemployment » abrégé par la suite en TCU). Quand bien même le projet concerne uniquement trois villes, et pourrait donc être divisé en trois projets d'États, les acteurs tombent d'accord sur le fait qu'il s'agit d'un projet fédéral. Ceci en fait clairement un projet méthodologique et non la somme de trois enquêtes partielles et c'est la branche fédérale de l'Administration des travaux civils qui accepte de payer 70 700 dollars.⁷⁵

Ainsi, nous avons de nouveau assisté à un processus d'expression : le rapprochement de la synthèse de Clague avec les projets tels que les entendaient les CWA fit apparaître un nouveau projet qui était une surprise pour chacune des deux. Deux points saillants en ressortent : d'une part, que les villes qui seront choisies pour l'expérience sont caractérisées par des situations spécifiques vis-à-vis du marché de l'emploi (et non des techniques statistiques) et, d'autre part, que l'expérience d'échantillonnage portera assurément sur les pâtés de maisons, qui n'avaient pas vraiment été envisagés initialement.

3.2.5. - Conclusion

Il a été possible d'identifier trois types d'enquêtes portant sur le chômage au cours des années 1920 : le recensement, les indices de variations et les enquêtes locales, réalisées chacun avec des enquêteurs spécifiques : le réseau des agents recenseurs (que l'on appelle les « enumerators » en anglais), les Correspondants volontaires (« voluntary reporters ») et les

⁷² McKenzie, 1921,.

⁷³ Thrasher, 1928. Le titre est : *L'étude de la situation totale*.

⁷⁴ Silver, 1990.

⁷⁵ R.G. 51, entry 146a, mémorandum de Lubin à Bartlett (CWA) du 8 décembre 1933.

élèves. Mais il est apparu dans ce chapitre qu'il y avait aussi, de façon parfaitement souterraine, très peu légitime, - et c'est pourquoi nous ne l'avions pas présenté - une quatrième pratique : des enquêtes menées par les agences de secours, utilisant comme enquêteurs ceux-là même auxquels elles portaient secours. Les victimes d'un fléau enquêtaient précisément sur ce fléau.

Emporté par de toutes autres déterminations et une toute autre temporalité que celles qui s'applique à l'évolution des enquêtes statistiques, Roosevelt a été élu, il a changé l'administration fédérale, et il est apparu que le nouveau ministère du Travail, celui de l'Intérieur, de l'Agriculture, etc. se sont révélés extrêmement avides de données statistiques, qu'ils ne parvenaient cependant pas aisément à obtenir par les trois moyens les plus habituels.

Cette faim, cette avidité a été captée par les CWA qui l'a transformée et a rendu massive, visible, lourde l'ancienne pratique des enquêtes statistiques de secours. L'expérience de cet hiver 1933-1934 a permis de lancer un tel nombre d'enquêtes que cette pratique est sortie de sa demi-obscureté pour entrer en pleine lumière, mentionnée dans les memoranda ministériels, citée dans des articles scientifiques, etc. Un nouveau type de statistiques était ainsi en train d'apparaître ; en même temps qu'un nouveau type d'emploi pour les chômeurs et les nécessiteux.

Peut-on dire pour autant que cette nouvelle méthode statistique a été légitimée ? Pour répondre à cette question, il reste à voir comment les expériences effectivement menées furent jugées après coup. Nous allons donc étudier les enquêtes de la CWA, et nous le ferons en deux temps. Nous allons d'abord nous intéresser à ce que ces enquêtes permirent de conclure concernant les enquêteurs. La question étant : à quelle condition les victimes de la crise peuvent-elles en être aussi les observateurs ? Nous privilégierons l'exemple du TCU puisque c'est celui qui nous intéresse aussi pour la seconde question, laquelle constituera le chapitre suivant : quelles sont les conclusions que le TCU a permis de tirer concernant les méthodes d'échantillonnage ?

3.3. - Les victimes comme enquêteurs

Le fait de confier aux victimes de la Dépression le soin de produire elles-mêmes les statistiques qui leur permettraient de reprendre le contrôle de leur destinée semble avoir une nette tonalité démocratique. C'est en tout cas ce que l'on semble pouvoir présumer si l'on se fie aux outils forgés par le philosophe progressiste John Dewey qui prit une part active et influente dans les débats intellectuels durant la Dépression⁷⁶ et qui contribua largement à la conception américaine actuelle de la démocratie. En particulier, on peut recourir à sa notion de *public* qui lui est intimement liée.

Pour Dewey, un public est composé de *tous ceux qui sont affectés par les conséquences indirectes de transactions lointaines, à un tel degré qu'il est jugé nécessaire de se préoccuper systématiquement de ces conséquences*⁷⁷. Autrement dit, il s'agit d'un groupe de personnes qui, sans en être responsables, sont affectées par les actes d'autres personnes (les « transactions ») à tel point qu'ils leur posent un problème, et qu'il leur devient nécessaire de se regrouper et de le prendre à leur charge et de s'efforcer de le contrôler. Selon Dewey, l'adaptation de la vieille démocratie qu'il appelle « jeffersonienne » à la nouvelle « grande communauté » en train de prendre corps pendant les années 1920 et 1930, demande que l'on aide un tel public à prendre toute son ampleur, à sortir de son « éclipse »⁷⁸. Il espérait que les victimes de la Dépression se constitueraient en un public.

D'autant qu'une des conditions nécessaires à la constitution d'un tel public, insiste-t-il, est que les membres de ce public disposent des connaissances, d'une science, qui lui permettent de comprendre les mécanismes aux conséquences lointaines qui les affectent. Sans quoi *ils ne comprennent ni comment le changement s'est déroulé ni comment il a affecté leurs conduites. Ne comprenant pas le « comment », ils ne peuvent ni se servir de, ni contrôler ses manifestations*⁷⁹. A ce stade, il nous semble légitime de nous demander si l'on n'a pas vu un public se former autours des statistiques de la CWA.

Pourtant, bizarrement, après avoir imaginé que le public pouvait contrôler les forces de la nature et de la société, et donc lui avoir accordé la puissance de changer le monde, Dewey cesse de lui faire confiance. Il pose que la production de la science ne peut être le fait que par de spécialistes longuement entraînés : *Cet appareil [de la science] est si hautement spécialisé qu'il demande plus d'effort pour acquérir les compétences de l'utiliser et le comprendre que n'importe quel autre instrument possédé par l'homme*⁸⁰. Pour Dewey, la science fait exception, elle ne peut être produite que par des spécialistes. Sur ce point, il était d'ailleurs rejoint par les statisticiens professionnels qui avaient émis d'importantes réserves concernant les compétences à attendre d'enquêteurs pris parmi les bénéficiaires des CWA. Ainsi, Margaret Hogg par exemple avait-elle formulé la crainte de voir ces enquêteurs, qui devaient être embauchés dans des régions très différentes du pays, interpréter le questionnaire différemment d'une ville à l'autre et remarqua qu'il n'y aurait fatalement pas de bons enquêteurs dans les trois villes⁸¹.

⁷⁶ Bordeau, 1971.

⁷⁷ Dewey, 1991 (1927), 16.

⁷⁸ *Ibid.*, 110.

⁷⁹ *Ibid.*, 165.

⁸⁰ *Ibid.*, 163.

⁸¹ R. G. 51, entry 144a, pochette E36.

C'est dire comme un public qui s'organiserait autours de projets de connaissances posait d'importants problèmes, au moins du côté scientifique. Ce n'était pas parce qu'un public - au sens de Dewey - serait en train de s'organiser autour des statistiques que ces dernières seraient nécessairement de qualité ; le blanc-seing démocratique n'ouvre pas nécessairement la porte de la science (en l'occurrence les acteurs semblaient même penser qu'il aurait plutôt tendance à la lui fermer). Pourtant, c'est bien une expérience visant à mettre ensemble les deux types d'exigences que l'on voyait naître avec la CWA. Cette administration espérait que les qualités de victime, qui si l'on en croit Dewey, assuraient du caractère démocratique de la démarche et permettraient, ou tout au moins n'aurait rien de contradictoire avec, les qualités nécessaires pour se comporter en bons enquêteurs au regard des critères statistiques. Ces deux ensembles les exigences politiques et les exigences statistiques, pouvaient-ils être réconciliés ? Comment les accorder ? C'est à cette question que nous allons répondre maintenant.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de répondre en plaquant rétrospectivement les critères scientifiques actuels sur l'expérience d'alors, comme tendraient à le faire les internalistes convaincus que ces critères sont aussi atemporels que leur science. Nous chercherons au contraire à reprendre les jugements qui ont été émis à l'époque sur l'expérience pour voir comment elle a été jugée alors. Comme précédemment, nous suivrons autant que possible l'ensemble des projets statistiques de la CWA en choisissant préférentiellement le TCU comme exemple.

3.3.1 - La sélection du personnel

La première question qu'il ait fallu résoudre pour lancer les enquêtes statistiques de la CWA fut celle des règles d'embauche. De façon générale, nous l'avons vu, les projets de la CWA devaient être utiles ; il fallait donc que le personnel fût embauché en fonction de ses compétences techniques. Mais ce programme restait destiné aux nécessiteux, qui devaient donc prouver aussi qu'ils étaient dans le besoin. Comment les statisticiens se conformèrent-ils à cette double contrainte ?

Dans l'urgence, il fut décidé que les principales règles d'embauche de la CWA seraient copiées sur celles de la WPA qui avaient été rédigées dans des conditions moins extrêmes. La règle était qu'un candidat devait être inscrit sur les listes de demandeurs d'emplois de l'État où il vivait, et les directeurs des projets choisissaient dans cette liste les profils qui les intéressaient. Des salaires minimum avaient été établis, eux aussi repris à la classification de la WPA, et qui dépendaient d'une part de la zone géographique d'embauche : sud, centrale et nord et d'autre part de la dichotomie ouvrier qualifié ou non qualifié. Enfin, la semaine de travail était limitée à 30 heures⁸².

Mais ces règles avaient été établies pour les ouvriers. Il fallut donc procéder à deux modifications pour les adapter à la situation des employés et des cols blancs. Premièrement, cette main-d'œuvre s'avéra poser un problème spécifique et très délicat, celui de la fierté, du sens de la distinction. Les cols blancs avaient une *aversion à s'inscrire pour être aidés*⁸³, ils avaient honte de se montrer dans le besoin. Il ne parut donc pas possible de recourir uniquement aux listes de réembauche pour les trouver, et il fallut établir des *procédures de sélection* [qui] *assureraient des qualifications des candidats, répondraient à leur besoin de secours, et dans le même temps, respecte d'une façon ou d'une autre cette classe*

⁸² Schwartz, 1984, 48.

⁸³ Schwartz, 1984, 130.

« psychologiquement sensible »⁸⁴. Pour ce faire, Hopkins renonça à des règles trop indiscretes. *Bien que les candidats dussent toujours faire preuve qu'ils étaient dans le besoin, Hopkins ordonna qu'on se limite au minimum des investigations personnelles et aux enquêtes dans le logement.* Il préféra demander aux associations professionnelles de recommander leurs membres les plus nécessiteux, ce que fit en particulier l'American Statistical Association⁸⁵. Ainsi les organisations professionnelles remplacèrent les administrations de secours.

Deuxièmement, après de nombreuses plaintes émanant précisément de ces associations professionnelles, il apparut que, contrairement à ce qui avait été initialement pratiqué, le travail intellectuel devait être mieux rémunéré que le travail manuel. Il fut alors établi, d'une part, que les « employés » pourraient travailler jusqu'à 39 heures par semaine ce qui leur permettait d'augmenter d'autant leur salaire hebdomadaire ; d'autre part, il ne serait plus possible que les cols blancs gagnent moins de 18, 15 et 12 dollars par semaine dans les zones Nord, Centre et Sud respectivement ; et pour terminer, les CWA locales furent encouragées à entrer en négociation directe avec les associations professionnelles afin de réévaluer les salaires.

Enfin, indépendamment des règles de la PWA, mais sous l'impulsion d'Eleanor Roosevelt, la femme du Président, Hopkins avait établi une « Division des femmes » dans la CWA, qui luttait pour que des postes soient réservés à ces dernières, qui autrement se trouvaient souvent « oubliées » des actions de secours. Cette division était dirigée par Ellen S. Woodward, fille d'un sénateur du Mississippi, qui fit ses études sur la côte Est, épousa un juge qui mourut très vite. Après quoi, elle s'engagea dans des actions d'aide aux plus démunis. La plupart des postes qu'elle parvenait à faire financer relevaient des « ouvrages » comme on disait alors (la couture, la broderie, etc.) ; mais il s'avère qu'il s'en trouva un bon nombre dans les enquêtes statistiques.

*Des femmes cols blancs, travailleuses indépendantes, ou sans qualifications, trouvèrent toutes du travail dans les programmes statistiques. Bien que Washington ait ordonné qu'au moins les deux tiers des employés sur ces projets fussent des femmes, l'ordre eut peu d'effet en ce qui concerne les postes de supervision, qui en général revinrent aux hommes. Les filles furent embauchées en général comme enquêtrices ou dans les équipes de bureau*⁸⁶.

Dans un livre de photographies publié dès 1934 sur les CWA et à leur gloire⁸⁷, on trouve une photo concernant les projets de statistiques qui nous montre une enquêtrice en action grâce à laquelle on peut mieux comprendre pourquoi les statistiques convinrent particulièrement aux femmes :

⁸⁴ Schwartz, 1984, 132.

⁸⁵ Schwartz, 1984, 139.

⁸⁶ Schwartz, 1984, 178.

⁸⁷ Alsberg, 1934, 119.

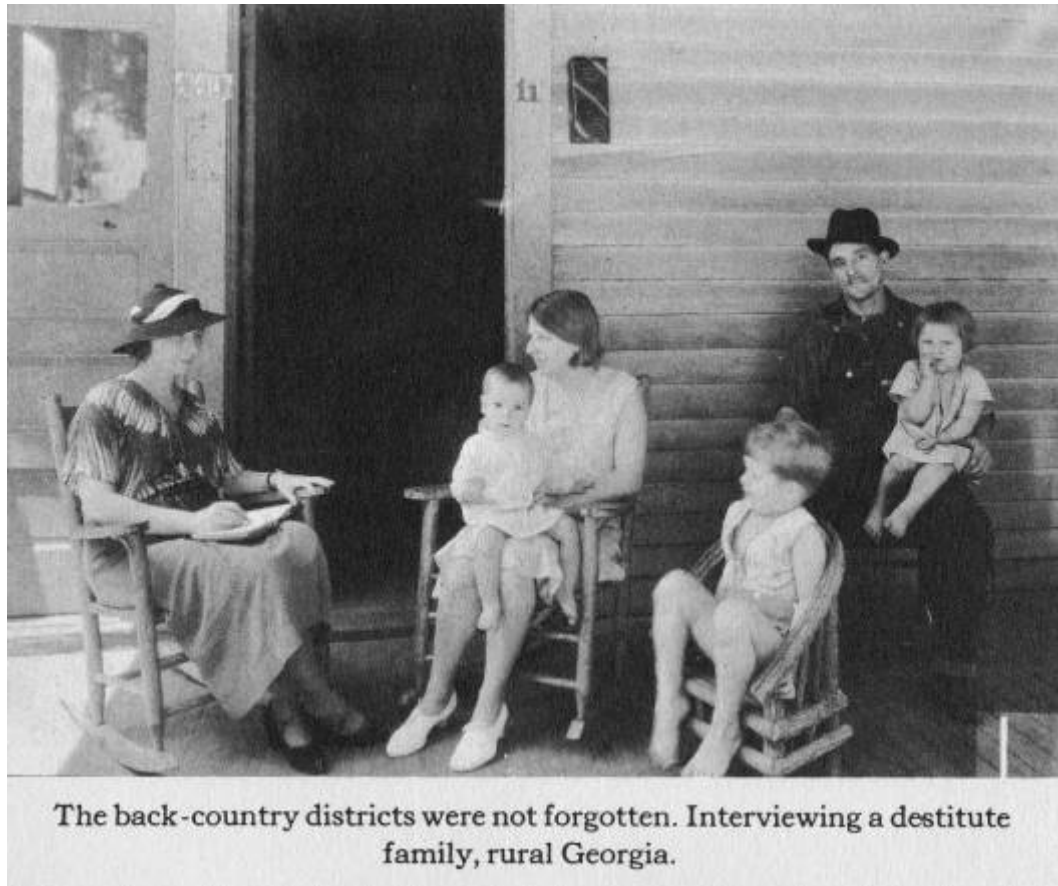


Figure 3.3.1 : Une enquêtrice dans une ferme. La légende dit « Les districts de campagne reculés ne furent pas oubliés. L'interview d'une famille indigente dans la Géorgie rurale ».

Il s'agit d'une enquêtrice, assise à gauche, employée par les CWA, qui vient réaliser une enquête auprès d'une famille indigente du Sud. On remarque immédiatement comment l'enquête permet à l'enquêtrice de rétablir une forte asymétrie entre elle et la famille (alors qu'on pourrait aussi considérer qu'ils bénéficient, les uns comme l'autre, de l'aide de l'État) puisqu'elle est vêtue avec soin, porte un bracelet-montre, et se présente coiffée alors que la mère de famille est tête nue, sans bijoux, et porte une robe élimée. L'enquête statistique se trouve ainsi être une situation où l'enquêteur peut se distinguer de l'enquêté, le dominer, comme l'enquêteur (enquêtrice) social dominait la famille qu'il venait enquêter. Cette asymétrie répond très bien au souci de Hopkins de ménager la fierté mise à mal des cols blancs. Mais comment voit-on qu'il s'agit bien d'une enquête ? D'abord, grâce au petit cahier posé sur les genoux de l'enquêtrice sur lequel elle s'apprête à noter. Et ensuite, par des signes moins directs mais tout aussi loquaces : la scène a lieu sur les rocking chairs de la famille, l'homme ayant laissé le sien à l'enquêtrice, de sorte que les deux femmes parlent entre elles dans une situation évoquant un certain degré de confiance, même si l'homme reste présent et écoute ; tout ce monde se tient sous le fameux « porch » dont aucune ferme du « back-country » ne pouvait manquer, c'est-à-dire, aussi étonnant que cela puisse paraître, à l'intérieur de la maison, mais dans sa partie publique ; un peu comme nos salons. L'enquêtrice est donc entrée comme une personne extérieure à l'intérieur du ménage à propos duquel elle doit s'informer. Ainsi, on peut voir sur cette photo certains avantages qu'avaient les femmes en tant qu'enquêtrices : la tradition du soin et du conseil prodigué aux plus démunis et leur proximité avec l'intimité.

Comment ces règles générales furent-elles mises en pratique ? Dans le cas du TCU, la personne qui fut embauchée le 26 décembre 1933⁸⁸ comme directeur du projet était *Charles E. Persons, docteur en économie, qui fut expert en économie du chômage lors du recensement de 1930 puis entre 1931 et 1932 économiste pour l'État de New York, dans le comité législatif sur le chômage*⁸⁹. Il avait donc une solide expérience sur le chômage et avait été dans l'administration de Roosevelt alors que ce dernier était encore gouverneur de New York. Il embaucha un assistant qu'il choisit lui-même, Raymond V. H. Gilbert, à propos de qui nous ne savons rien de plus. Tous deux étaient rémunérés par la CWA et affectés au BLS à Washington.

Ensuite, ce projet impliquait de sélectionner les trois villes où il devait être mis en œuvre. Ce processus fut assez bref, car le temps pressait, mais affreusement compliqué, nous y reviendrons. Retenons seulement que finalement, Bridgeport, Connecticut, Springfield, Ohio et *in fine*, quelques jours plus tard, Lancaster, Pennsylvanie furent retenues⁹⁰. Les superviseurs pour chacune de ces villes ont alors été sélectionnés localement. La seule information que nous ayons sur leurs expériences antérieures concerne Thomas L. Easterling, le superviseur de Springfield, qui était auparavant *dans l'équipe de l'Université d'Ohio*⁹¹. Ceci dit, les 2 et 3 janvier, Easterling et Couper de Bridgeport sont arrivés à Washington *pour être instruits et assistés sur les plans préliminaires*, puis ils sont retournés sur le terrain le 8 ; et Merkle, le superviseur pour Lancaster, Pennsylvanie, est arrivé à Washington le 13⁹². Notons qu'en effet, il n'y avait pas de femmes parmi les superviseurs de l'enquête, sauf bien entendu parmi les conceptrices que nous avons déjà rencontrées, mais elles appartenaient aux administrations centrales, pas à la CWA.

La première tâche de ces superviseurs consista alors à embaucher les enquêteurs et les employés aux écritures. Les « travailleurs de terrain » (les enquêteurs) entraient dans la catégorie des travailleurs qualifiés, de sorte que, pour Springfield par exemple, une liste des candidats fut « fournie par le service de réembauche de la ville » au superviseur. Celui-ci leur fit passer un « examen afin de déterminer leur aptitude à l'emploi », qui consistait en quelques entretiens factices sans que nous ayons plus de détails, sinon qu'au final, sur 100 personnes qui s'étaient présentées à Easterling le 21 janvier, il en a d'abord sélectionné 21 puis le lendemain 42 supplémentaires. Ceci permit à Lubin d'écrire : *Les employés ont été embauchés uniquement sur la base de leur expérience et qualification qui apparaissaient sur les fiches de l'office de réembauche et qui furent déterminées lors d'un examen*⁹³. On peut trouver trace des effets du volontarisme féministe dans ces embauches⁹⁴. Dans un décompte partiel du 22 janvier 1934, Persons indique qu'il y avait, pour les villes de Bridgeport et

⁸⁸ RG51, e146a boîte 5, mémo du 16 janvier 1934 de Persons à Lubin.

⁸⁹ RG51, e146a boîte 5, lettre du 26 avril 1936 de Lubin à Ross.

⁹⁰ Pour la mémorisation, il n'est peut-être pas inutile de préciser que Bridgeport, Connecticut, était alors célèbre entre autres parce que ce fut une des villes de taille moyenne à élire un maire communiste, Jasper McLevy, en 1933 (Bucki, 2001). Springfield, Ohio, se flatte d'avoir été choisie par *Newsweek* en 1983 pour un numéro spécial sur les 50 ans de la Dépression qui porta sur la ville en 1933. Enfin, Lancaster est une des plus vieilles villes des États-Unis, le président Buchanan y est né.

⁹¹ RG 51, entry 146a, boîte 5, lettre du 6 janvier 1934 de Lubin à Braught. Malheureusement, les contacts pris avec les archivistes de cette université n'ont, malgré leur incroyable bienveillance, pas permis d'en savoir plus.

⁹² RG51, e146a boîte 5, mémo du 16 janvier 1934 de Persons à Lubin.

⁹³ RG51, e146a boîte 5, Mémo du 24 février 1934 de Lubin à Jacob Baker.

⁹⁴ Schwartz, 1984, 178 raconte en outre que dans un projet qui consista à recenser les chômeurs en Pennsylvanie, 2 200 femmes furent embauchées, et précise que *Ce furent principalement des femmes cols blanc et travailleuses indépendantes qui trouvèrent du travail. Comme la plupart n'avaient aucune expérience, on leur offrait une formation de deux jours sur la technique d'interview et sur l'utilisation du questionnaire, avant de procéder à l'examen.*

Springfield, 87 personnes embauchées comme enquêteur et assistants, et précise que parmi elles 34 (soit 39%) étaient des femmes. Pour la suite de l'opération, les décomptes par sexes manquent.

Au final, l'équipe du TCU atteignit le nombre de 253 personnes, composée du superviseur général et de son assistant, d'un superviseur de terrain par ville, plus 70 enquêteurs ("field workers") par ville, 15 employés aux écritures ("stenographic clerical workers") par ville, plus 3 "apurateurs" ("editors") et 20 employés à Washington D.C.⁹⁵.

Ainsi, à tous les niveaux hiérarchiques, le recrutement avait été fait suivant trois critères : premièrement celui du besoin de l'intéressé ; il fallait prouver d'une façon ou d'une autre que l'on était dans le besoin pour être embauché (même si cette preuve ne s'établissait pas de la même façon selon que l'on était ou non éduqué). Cette clause est importante pour notre réflexion puisqu'elle prouve bien que c'étaient les personnes qui souffraient de la crise qui l'étudiaient. Mais toutes les victimes n'étaient pas retenues, il y avait une sélection supplémentaire : il fallait en outre certaines compétences, qui étaient soit assurées par les expériences passées comme ce fut le cas pour Persons, soit enseignées pendant deux jours, puis testées, ce qui eut comme effet de rejeter un nombre certain de candidats, c'est-à-dire de pratiquer une réelle sélection. Enfin, il y avait un volontarisme en faveur des femmes qui trouva dans les statistiques un terrain particulièrement favorable. Maintenant que des enquêteurs avaient été sélectionnés parmi les victimes de la crise et formés, comment se déroula leur travail ?

3.3.2. - Prospection

L'image habituelle d'un enquêteur le montre en interaction avec un enquêté. Pourtant, avant l'entretien, une part importante de son travail consiste à trouver cet enquêté. Lors d'un recensement où il faut n'oublier personne, l'enquêteur doit explorer une zone d'énumération de fond en comble ; lors d'un sondage aléatoire en revanche, il doit entrer en contact avec les personnes qui ont été désignées lors de l'échantillonnage. Dans les deux cas, il se voit attribuer un certain nombre d'individus prédéfinis à enquêter, et il doit se déplacer, aller vers eux, les trouver, avant de pouvoir leur faire passer le questionnaire. Cette tâche, aussi simple qu'elle puisse paraître, pose en fait de nombreuses difficultés. Lesquelles et quelles sont les compétences permettant de les surmonter ?

Le premier problème que rencontraient les responsables d'enquête statistique, et ce depuis l'origine des recensements, portait sur la probité des enquêteurs. Lors de l'expérience de la CWA, ce furent d'ailleurs les statisticiens de profession, comme Stephan ou Stouffer - que nous présenterons *infra* -, qui les évoquèrent, jugeant que la qualité d'une enquête *pose la question de savoir si les enquêteurs font un travail honnête, et restent dans les limites des adresses où on leur a demandé de faire leur dénombrement* ou encore qu'elle *dépend largement de l'intégrité des énumérateurs*⁹⁶.

Une seconde difficulté dépendait moins des enquêtés que des circonstances dans lesquelles ils travaillaient. Ainsi l'hiver 1933-1934 a vérifié cette règle historique selon laquelle les dépressions économiques sont toujours accompagnées de dépressions météorologiques. Cet hiver-là, un violent blizzard souffla sur la côte Est, rendant les

⁹⁵ R.G. 51, entry 146a, mémorandum de Lubin à Bartlett (CWA) du 8 décembre 1933.

⁹⁶ RG257 e44a, mémo de Copeland exec. secretary to the CSB du 4 décembre 1934.

déplacements particulièrement difficiles. Au point même qu'à Bridgeport, Connecticut, une des trois villes du TCU, un projet CWA supplémentaire a été mis en place pour pelleter la neige de façon à rendre les rues praticables. Ces *conditions météo exceptionnellement mauvaises pour le travail d'enquête*⁹⁷ ont retardé d'autant le travail des enquêteurs du TCU.



Relief workers shoveling snow after the blizzard of February 1934. (Historical Collections, Bridgeport Public Library.)

Figure 3.3.2 : A Bridgeport, « des bénéficiaire des travaux de secours pellettent la neige après le blizzard de février 1934 » (extrait de Bucki, 2001, 173).

Comment surmonter ces difficultés ? Premièrement, la moralité dépendait elle-même d'une autre variable simple, à savoir la difficulté de la tâche, au sens où plus celle-ci est difficile, plus il est prévisible que les enquêteurs prendraient des libertés avec les instructions. Or, comme nous l'avons vu avec les statisticiens agricoles, il y a des unités plus faciles à énumérer que d'autres. Il apparut par exemple durant le TCU qu'il est bien plus facile d'énumérer un pâté de maisons, car ses bords sont bien délimités par des rues, que d'avoir à enquêter auprès d'un certain nombre d'adresses, déterminées par un simple numéro, qui peut être physiquement caché ou absent et qui dépend de l'organisation administrative de la ville, parfois surprenante. Pour aider les enquêteurs à être probes, les concepteurs de l'enquête devaient leur fournir des unités aisées à délimiter.

Mais, ensuite, les principales techniques qui permettent de fortifier l'honnêteté des enquêteurs restaient classiquement celles du contrôle, qui pouvait être exercé *a posteriori*, une fois les questionnaires rendus. Stephan écrit par exemple que *bien sûr, il était possible de comparer le travail des enquêteurs aux répertoires municipaux et de découvrir ainsi rapidement les « tricheries » les plus sottés*⁹⁸. Mais cette méthode n'est qu'un moyen d'écartier pour de prochaines enquêtes des enquêteurs défectueux ; seule la menace de sanction permet d'inciter les enquêteurs à être honnêtes. L'effet sur la qualité de l'enquête n'est donc qu'indirect.

⁹⁷ RG 51 146a 24 février 1935, Persons à Lubin.

⁹⁸ RG257 e44a, mémo de Copeland exec. secretary to the CSB du 4 décembre 1934.

En fait, le contrôle était exercé dans l'action classiquement par la chaîne hiérarchique. Ainsi, les concepteurs du projet avaient institué que chaque semaine, Persons enverrait un rapport d'étape sur l'avancement des travaux à Lubin et à Franck Ross, le coordinateur des projets communs du BLS et de la CWA. Les considérations sur l'avancée du travail d'énumération y tiennent une grande place. Ainsi, le 17 février, Persons peut annoncer que selon lui, la passation des questionnaires sera terminée dans les temps, c'est-à-dire le quinze mars⁹⁹. Le 24 février il doit avouer que le travail a été retardé dans les deux villes de l'Est par les mauvaises conditions météorologiques¹⁰⁰. Pourtant, le 10 mars, Persons peut se vanter d'avoir réalisé 90 % des enquêtes, et espérer avoir terminé le 15¹⁰¹. Ces mesures du temps passé à réaliser chaque tâche, très inspirées du taylorisme mentionné *supra*¹⁰², donnent les moyens au management de réagir si des irrégularités inexplicables sont observées.

Persons à son tour était chargé de contrôler le travail de ses superviseurs et de leurs équipe, mais comme le montre le contre-exemple de Lancaster, il se montra défaillant dans cette tâche. En effet, entre le 25 février et le 14 mars, Robert Merkle, le superviseur du projet pour la Pennsylvanie, lui écrivit à plusieurs reprises pour l'informer que ses relations avec certains de ses employés devenaient intolérables et qu'il voulait en parler de vive voix, ce pourquoi il demandait que le BLS lui paye un aller-retour à Washington¹⁰³. Mais Persons répondit qu'il n'y avait pas de budget pour un tel voyage dans le TCU, de sorte que Merkle ne parvint pas à se faire entendre malgré ses multiples appels. Le 15 mars, il ne s'adressa plus à Persons mais directement au directeur Lubin, auquel il présenta sa démission. Lubin ne comprit pas et demanda des explications. Merkle refusa de les lui donner par courrier : il voulait venir s'expliquer de vive voix à Washington. Lubin - qui ne comprenait toujours pas et surtout ni pourquoi ni comment il paierait - accepta alors la démission et demanda à Persons de nommer un remplaçant. Le superviseur de Lancaster a donc changé en plein milieu du projet.

À ce stade, la querelle est telle que la voulait Merkle : assez mystérieuse. Mais le 20 mars, il écrivit ce qu'il avait sur le cœur dans une lettre adressée à T. L. Evans, contrôleur de la CWA de Pennsylvanie. L'élément qui a poussé Merkle à prendre la plume est le fait d'avoir été remplacé par un certain James B. Stauffer et ceci le révolte :

Il n'a ni l'expérience qui permet de prendre en main un travail de ce type, ni n'est-il de tempérament ou de coutumes idoines. À un pot du personnel du TCU mardi dernier, il s'est enivré et a, m'a-t-on dit, presque transformé l'affaire en bagarre générale. Beaucoup sont partis dégoûtés. Un soir précédent, il m'a dit d'enlever mes lunettes, m'a [physiquement] menacé et, se comportant comme un fou, a forcé les hommes du bureau à le maîtriser¹⁰⁴.

C'est Merkle lui-même qui avait embauché ce Stauffer, et c'est de lui dont il voulait toujours parler tant il le jugeait incompetent, ivrogne et bagarreur. Mais il ne parvenait pas à s'en séparer car, accuse-t-il maintenant, il était soutenu par Persons et son assistant, ce qui explique pourquoi Persons ne voulait en aucun cas le recevoir initialement. D'après

⁹⁹ R.G. 51, entry 146a, rapport du 17 février 1934.

¹⁰⁰ R.G. 51, entry 146a, rapport du 24 février 1934.

¹⁰¹ R.G. 51, entry 146a, rapport du 10 mars 1934.

¹⁰² Schwartz, 1984.

¹⁰³ R.G. 251, entry 22, pochette "Merkle".

¹⁰⁴ R.G. 51, entry 146a, boîte 5. Lettre du 20 mars 1934 de Merkle à Evans.

Merkle, donc, Stauffer était un cas d'incompétence indéboulonnable car défendu par des supérieurs hiérarchiques, et qui, encore pire, était élevé au rang de superviseur après son départ. Non seulement Stauffer lui avait mis des bâtons dans les roues alors qu'il était encore superviseur, mais une fois en poste, il devenait absolument incapable de superviser les enquêteurs.

Cette lettre a eu de l'effet : le 9 avril Stauffer a été démis *pour comportement inacceptable et une autre personne a été mise à la tête du projet*¹⁰⁵. C'est donc la preuve que son comportement était très peu conforme aux exigences d'un superviseur statistique et qu'il mettait le projet en danger.

Au final, Persons fut discrètement condamné pour cette affaire. D'après Ross (CWA) qui écrit secrètement à Frank (CSB) quelque temps plus tard : *Le TCU a commencé sous de mauvaises auspices lors de la sélection de l'individu chargé de diriger ce projet [...]. Comme il est facile pour la mauvaise personne de presque saborder une superbe entreprise ! Je crois que si à l'avenir M. Persons est maintenu hors du cadre ou au moins à l'arrière-plan, nous obtiendrons des résultats très valables qui amèneront partout à l'amélioration des recensements sur le chômage*¹⁰⁶. Persons avait fait usage de favoritisme pour faire employer un de ses proches, qui s'était lui-même comporté de façon « inacceptable » au regard de l'organisation. Persons avait plutôt préféré continuer à soutenir ce proche ; il s'était ainsi contaminé par l'incompétence qui remontait la chaîne hiérarchique, et qui s'opposait ainsi au contrôle qu'on attendait de lui.

Donc, une des premières difficultés de l'enquête statistique se niche dans la liberté dont les enquêtés jouissent par définition de leur travail, et qui doit être contrôlée. Les administrateurs centraux ne se contentèrent pas des qualités de victimes pour faire de bons enquêteurs, ils établirent des moyens de contrôle. D'abord, les enquêtés devaient se montrer assez honnêtes pour aller au devant des individus qu'on leur a désignés pour l'enquête. Et ensuite, les statisticiens ont élaboré des méthodes pour les aider à agir ainsi : ils ont créé des unités relativement facile à enquêter, ils ont imaginé vérifier la qualité de leur travail *ex post*, et surtout ils ont cherché à établir des lignes hiérarchiques les plus précises possibles qui espéraient-ils - même s'il se sont parfois trompés - leur permettraient de bien contrôler le travail effectué.

Une fois les enquêtés dénichés, restait à faire passer le questionnaire, ce qui n'était pas non plus évident. Comme l'écrit le superviseur de Springfield *le TCU n'est pas un recensement dans le sens classique. En d'autres termes, il ne s'agit pas simplement de « compter des nez », c'est un travail qui demande beaucoup d'expérience, de vivacité et un jugement sûr*¹⁰⁷.

3.3.3. - Passation des questionnaires

Comment décrire les affres de la passation d'un questionnaire ? Quelles en étaient les difficultés et quelles compétences cognitives cette fois les enquêteurs de la CWA durent-ils mobiliser pour mener cette tâche à bien ? Pour répondre à ces questions, nous utiliserons principalement les archives de l'expérience du TCU.

¹⁰⁵ R.G. 51, entry 146a. Lettre du 9 avril 1934 de Gill à Biddle.

¹⁰⁶ R.G. 51, entry 146a, mémorandum de Ross à Frank du 19 juillet 1934.

¹⁰⁷ RG51, e146a box 5, mémo du 14 février 1934 de Easterling à Braught.

Avant de partir sur le terrain, les enquêteurs recevaient les instructions concernant l'enquête. Celles de Lancaster ont été retrouvées¹⁰⁸. Elles avaient été rédigées en collaboration par Persons et E. R. Gray, du CSB, conformément à la fonction de ce dernier¹⁰⁹. L'objectif était qu'elles fussent comprises d'enquêteurs « d'une ignorance moyenne » et devaient aider à produire les réponses d'un grand nombre de personnes dont beaucoup étaient nées à l'étranger et pour qui l'anglais n'était pas la langue maternelle. Ces instructions remplissaient dix pages d'une écriture serrée. C'est pourquoi, si elles étaient probablement distribuées aux enquêteurs, elles devaient certainement, comme aujourd'hui, être lues, discutées et commentées collectivement avec les superviseurs.

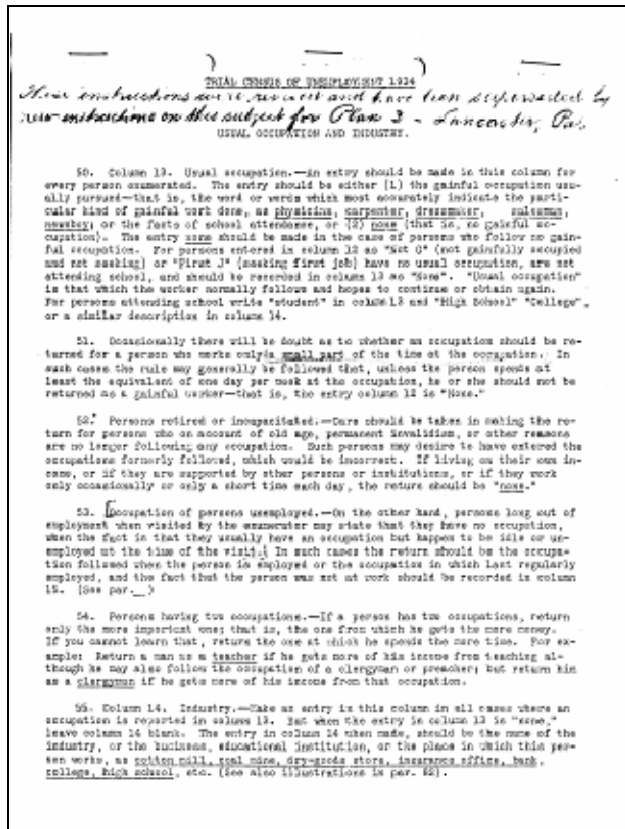


Figure 3.3.4 : La première page d'une version intermédiaire des instructions aux enquêteurs de Lancaster (USNA, RG 51, entry 146a, boîte 5).

Le questionnaire, quant à lui, était un grand tableau comportant en colonne les différentes questions, et en ligne les individus. Il n'y avait donc pas une feuille de papier par enquêté, mais une grande feuille, qui se présentait sous la forme d'une liste où les noms de tous les enquêtés se succédaient chacun suivis par ses réponses.

Comment était-il construit ? Les onze premières questions traitaient des caractéristiques "socio-démographiques". Il s'agissait de connaître l'adresse du ménage (le lieu de résidence - rue, avenue, etc.- puis le numéro de la maison), les noms de ceux qui le composent (l'ordre d'entrée permettant de garder une trace de la relation de chacun au chef de famille), et pour chacun le sexe, la race, le lieu de naissance, l'aptitude à lire l'anglais, l'âge au dernier anniversaire, la situation maritale, puis enfin la durée de résidence dans la ville où

¹⁰⁸ R. G. 51, entry 146b, boîte 5.

¹⁰⁹ RG 257, e33 lettre du 14 janvier 1934 de Persons à Gray.

la personne était recensée. Venaient ensuite trois questions permettant de déterminer si la personne était active ou non, et enfin les questions sur l'occupation ou le chômage.

La question sur l'activité était formulée ainsi : "Combien de personnes dans le ménage travaillent ou veulent travailler contre un revenu monétaire ou son équivalent?". Quatre réponses seulement étaient possibles :

- 1) "non occupé et ne cherchant pas d'occupation rémunérée" ;
- 2) "à la recherche d'un premier emploi" ;
- 3) "ci-devant retraité mais cherchant à retrouver du travail" ;
- 4) "exerçant habituellement une occupation rémunérée"¹¹⁰.

La principale difficulté de cette question provenait du terme qui était alors classique pour définir l'activité, puisque c'était ceux qui avaient été retenus pour le recensement de 1930¹¹¹, mais qui paraîtrait assez surprenante aujourd'hui, à savoir celle d'occupation *habituelle*. Qu'est-ce qu'une habitude ? Comment savoir si les enquêtés ont réellement l'habitude de travailler ? On peut penser que la question est particulièrement difficile.

Mais le terme était défini dans les instructions : "*l'occupation habituelle*" est celle que le travailleur exerce normalement et espère continuer ou obtenir à nouveau¹¹². Il était en outre précisé, d'une part, que *la personne passe au moins l'équivalent d'un jour par semaine* à cette occupation pour qu'elle soit habituelle et, d'autre part, que cette occupation devait aussi être la principale source de revenu de l'enquêté : *si les personnes vivent sur leur propre revenu, ou si elles sont aidées par d'autres personnes ou d'autres institutions*, alors elles n'étaient pas considérées comme ayant une occupation habituelle.

La tâche de l'enquêteur était donc d'identifier pendant la courte durée de l'entretien des indices - la situation normale, une fréquence minimale, la nécessité - grâce auxquels il pouvait qualifier, ou non, cette habitude.



Figure 3.3.5 : Un fermier répond à une enquête sur son temps libre, septembre 1936, photo de Paul Carter, FSA-OWI Photo collection.

¹¹⁰ R. G. 51, entry 146b, boîte 5.

¹¹¹ Topalov, 1999.

¹¹² *Ibid.*

Venaient ensuite les questions portant sur la nature même de “l’occupation habituelle” et de “l’industrie” respectivement. Celles-ci étaient notoirement les plus difficiles, et la conséquence pour les enquêteurs était qu’ils devaient simplement noter avec le plus de soin possible les déclarations de l’enquêté et c’était le Bureau du recensement, doté d’équipes spécialisées dans cette tâche, qui procédait lui-même à leur codification. En l’occurrence, un accord avait été obtenu afin que le Bureau du recensement code et tabule les occupations. En fait, cette tâche était tellement difficile qu’il n’était presque jamais question de la laisser aux mains inexpertes des enquêteurs.



Figure 3.3.6. Photo d’un enquêteur de 1947. Source ISU Special Collection. Nous avons ainsi trois situations d’enquêtes différentes : ici à l’extérieur du logement, fig. 3.3.1. en situation intermédiaire, sur le « porch » et enfin, figure 3.3.5, à l’intérieur.

Enfin, les questions sur l’activité étaient suivies de celles portant sur l’occupation des personnes actives, c’est-à-dire sur la question de savoir si elles étaient ou non au chômage. Principalement la question 15, formulée ainsi : *La personne était-elle au travail le dernier jour ouvrable avant le passage de l’enquêteur ?* On remarque d’abord que le questionnaire détermine la période d’observation à un jour ouvrable. Ce format n’est pas allé de soi. Par exemple, Gray du CSB, qui avait été consulté à propos des instructions, avait proposé de *faire le test sur une période d’une semaine plutôt qu’un jour*¹¹³ car pour lui la journée n’était pas une période suffisante pour déterminer le degré d’occupation de l’enquêté. Mais cette proposition n’a finalement pas été retenue parce que les changements affectant les travailleurs étaient trop rapides : *par exemple, si l’homme a perdu une journée à cause d’une maladie, une autre parce qu’il n’y avait pas d’ouvrage et une troisième parce qu’il était en grève, toutes les trois pendant la semaine de test, que faire ? Vous prenez note des trois raisons ?*¹¹⁴ La situation des travailleurs étant susceptible d’évoluer très vite, il fallait que la période à laquelle s’intéressait l’enquête fut brève, de l’ordre de la journée.

¹¹³ R. G. 257, entry 33, lettre du 14 janvier 1934 de Lubin à Gray.

¹¹⁴ R. G. 51, entry 146b, boîte 5.

Contrairement au recensement de 1930 qui laissait la question ouverte (ce qui a constitué une source d'importants problèmes¹¹⁵), l'enquête à Lancaster proposait huit modalités de réponse qui se groupaient en deux ensembles. Le premier concernait un enquêté qui était au travail :

1) Il était à son travail "habituel" ;
2) Il était "sous-employé" ("stop-gap"), c'est-à-dire qu'il effectuait un travail ne correspondant pas à son occupation habituelle mais qui lui permettait de "joindre les deux bouts" ("to tide him over") ;

3) Il était occupé à un emploi de secours mutuel.

Le second ensemble de questions concernait un enquêté qui n'était pas au travail.

4) Il était *volontairement absent, il a pris un congé de son propre chef ou pour des raisons personnelles*¹¹⁶.

5) Il *était oisif ou a perdu son travail parce qu'il a été temporairement rendu inapte par une maladie ou un accident*¹¹⁷.

6) C'est sa famille qui a *demandé (required)* qu'il s'absente.

7) Il est *lui-même en grève ou en lock-out*¹¹⁸.

8) *Manque de travail, c'est-à-dire que le travailleur est capable et désireux de travailler mais ne peut trouver de travail*¹¹⁹.

En listant ainsi ces réponses possibles, ce questionnaire sur l'activité, l'occupation et le chômage, déplaçait toutes les complications, les expliquaient, de façon à ce que chaque question soit aussi simple que possible, et appelaient presque toutes des réponses dichotomiques en oui et non. A la façon du fordisme qui avait découpé les tâches manuelles des ouvriers de façon à rendre chaque étape plus facile à maîtriser, la tâche intellectuelle consistant à s'enquérir et à rapporter une situation sur un questionnaire était décomposée, analysée et listée. L'enquêté n'avait plus alors qu'à - ou inversement devait encore parvenir à - se laisser guider par le questionnaire.

Est-il si sûr cependant que le questionnaire avait bien expliqué le chômage ? Les enquêteurs parvinrent-ils à obtenir les bonnes réponses ? Nous n'avons pas de description de la passation elle-même. Nous ne savons donc pas dans quelle mesure la tâche fut difficile à accomplir ou non. Le seul élément à notre connaissance est que les concepteurs jugèrent à plusieurs reprises que le travail réalisé par les enquêteurs était excellent. Par exemple, voici ce qu'écrivit Lubin à propos des enquêteurs de Springfield : *malgré les multiples difficultés [...], M. Easterling a mené son énumération de telle sorte que, le 15 février, son projet est à 42% d'être achevé et est au moins aussi avancé que dans les autres villes. Ce résultat s'explique par l'exceptionnelle qualité des travailleurs sélectionnés par M. Easterling qui n'ont pas seulement mené un nombre hautement satisfaisant d'interviews, mais elles sont en outre d'excellente qualité, comme le montre l'examen des questionnaires réalisés par le directeur Persons le 16 février*¹²⁰ .

De même, les mémos écrits par Hogg lors de ses voyages sur le terrain précisent :

¹¹⁵ Kleeck, 1931.

¹¹⁶ R. G. 51, entry 146b, boîte 5.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ RG51, e146a boîte 5, mémo du 24 février 1934 de Lubin à Baker.

Bridgeport (les 8 et 9 février) : j'ai examiné une grande pile de questionnaires, qui m'ont parus ordonnés, soignés et complets. [...]

Lancaster (les 12 et 13 février) : ici aussi, les employés qui vont travailler avec moi semblent compétents et font un job satisfaisant ¹²¹.

Ainsi, grâce aux instructions qui furent habilement et clairement rédigées, et au questionnaire qui permettait d'interroger les enquêtés au moyen d'une liste de questions simples, il semble que le travail d'enquête put être mené à bien par les équipes du TCU. On remarquera, chose surprenante, que le fait que l'enquêteur ait une expérience proche de celle de l'enquêté, puisqu'il avait été embauché sous le critère d'être lui-même au chômage au moment de l'embauche, n'est pas mentionné dans les archives. Il ne semble pas nécessaire en tout cas qu'il y ait une expérience commune entre les deux pour que l'enquête soit bien réalisée, il suffit que le questionnaire et les instructions explicitent bien cette expérience.

À ce point de l'histoire, il apparaît donc effectivement qu'il ait été possible d'avoir recours à une main-d'œuvre de victimes de la crise pour mener à bien un grand nombre d'enquêtes statistiques. De sorte que le modèle de l'enquêteur était en train de subir de profondes transformations. Au contraire des trois modèles passés, il reposait de plus en plus sur une sélection rapide et assez peu exigeante une fois que les candidats étaient cols blancs ou employés, il s'inscrivait maintenant dans une chaîne hiérarchique longue et contraire aux familiarités du clientélisme (fortement condamnés comme le montre l'affaire Merkle), il était muni d'instructions rédigées et transportables aisément et enfin d'un questionnaire détaillé grâce auquel chaque question était pré-analysée par les concepteurs. Ce nouveau modèle, que l'on peut appeler « industriel »¹²² ou fordiste, se rapprochait donc beaucoup de l'esprit des « progressistes d'entreprise » dont parle Schwarz. C'était bien les victimes qui enquêtaient, mais elles le faisaient d'une façon nouvelle et spécifique.

Pourtant, au regard d'une avancée démocratique pour les victimes, la production de connaissances n'était qu'un objectif intermédiaire, qui ne faisait que précéder l'objectif final de reprendre le contrôle sur le cours des choses. Il faut donc suivre encore un peu les enquêteurs et voir en quoi les projets de la CWA ont pu, ou non, changer leur situation.

3.3.4. - La victoire des procédures fédérales sur le clientélisme local

L'une des particularités des projets statistiques de la CWA était d'avoir été planifiés dans les administrations centrales, à Washington, et d'avoir été réalisés loin de ce centre, dans les États, dans les villes, dans les comtés. Ils ont donc été l'occasion d'une confrontation, très souvent répétée pendant le New Deal, entre le niveau fédéral et le niveau local. En l'occurrence, il y a eu pendant le TCU une controverse qui s'est déroulée à Springfield, Ohio, toute petite aujourd'hui mais immense à l'échelle du projet, qui permet de bien saisir le processus par lequel de nouvelles normes portées par le gouvernement fédéral se sont largement imposées localement pendant le New Deal. Prenons le temps de suivre cette controverse.

¹²¹ RG51, e144b, de Hogg à Ross (CWA) le 16 février 1934.

¹²² Boltanski, Thévenot, 1991.

Le désaccord initial portait principalement sur le salaire des enquêteurs (même s'il touchait aussi le cas du superviseur, mais ce cas est assez différent et assez séparé, nous le laisserons donc de côté). Le BLS et la CWA s'étaient accordés sur le fait que ces derniers gagneraient 110 dollars par mois, puis à la suite d'une révision, il a été décidé de ne leur donner que 100 dollars, soit 25 dollars par semaine. Le problème est apparu à propos du temps travaillé. En effet, pour Easterling, le superviseur de Springfield, cette somme de 25 dollars valait pour une semaine de trente heures, que les employés devaient réaliser. Mais pour le major Braught, qui était le responsable local de la CWA et chargé d'effectuer les paiements, cette somme valait pour une semaine de trente-neuf heures et qui plus est, les employés du projet n'avaient le droit de travailler que vingt-quatre heures par semaine. Leurs salaires (25 dollars) devaient donc en être réduits au 24 / 39 de cette somme, soit la somme de 15,38 dollars : les prétentions étaient donc très différentes. Étant donné ce désaccord, le comptable de la CWA d'Ohio, A. C. Gray, expliqua ne pouvoir prendre aucune responsabilité dans le paiement de salaires et par conséquent refusa de signer les chèques. Les employés restèrent ainsi sans revenus durant de longues semaines - du tout début janvier où la plupart avait été embauchés jusqu'à la fin février. La situation était bloquée.

Le 24 février 1934, Isadore Lubin, le chef du BLS, finit par écrire un très long mémo à Jacob Baker, le responsable fédéral des CWA (donc à Washington) où il explique son point de vue qui peut être résumé dans le paragraphe suivant :

Nous avons innocemment choisi un district républicain congrégationaliste. Nous nous sommes organisés, malheureusement pour l'estime que les responsables locaux ont de nous, juste au moment où leurs projets d'État [à opposer au projet fédéral] étaient forcés de réduire leur nombre d'embauchés. Pour notre part, nos travailleurs n'ont été embauchés que sur le critère de l'expérience et de la formation, comme le montrent les listes du Service de réembauche et comme cela peut être vérifié. Une seule exception à cette procédure est mentionnée par le Superviseur Easterling. Un homme - un "homme bien" - fut retenu à cause de recommandations des responsables locaux. Cette procédure, qui fut rapportée au Directeur Persons pendant qu'il était en Ohio, est contraire à toute la philosophie politique de l'Ohio¹²³.

Ces phrases nécessitent un commentaire. Au commencement du TCU, qui est un projet fédéral, un ordre indépendant a été donné de réduire les dépenses des projets des États (ceux de l'État de l'Ohio par exemple). D'après Lubin, les "petits copains" républicains des responsables locaux n'avaient plus alors de salaires (ne pouvant plus être embauchés en conséquence des réductions budgétaires). Ces derniers ont alors essayé de faire pression pour que leurs protégés soient repris dans les projets fédéraux. Classiquement, ils ont utilisé le TCU pour faire du patronage comme cela était le cas dans tous les recensements. Mais, toujours d'après Lubin, ceci n'est pas une pratique du BLS (ni d'ailleurs, dit-il de la "philosophie politique de l'Ohio" – mais ceci ressemble fort à un argument rhétorique) qui s'est pourtant laissé faire pour un seul "homme bien". Les responsables locaux des CWA, qui espéraient pourtant placer beaucoup plus de leurs « petits copains », étaient donc très remontés et d'après Lubin, mettraient, pour se venger, des bâtons dans les roues du projet fédéral par tous les moyens possibles. Ainsi, d'après Lubin, il y avait un conflit violent entre deux différentes façons de recruter les enquêteurs : soit par clientélisme, méthode qui était défendue par les responsables locaux, soit selon des « procédures » portant sur « les critères de l'expérience et de la formation », méthode défendue par le Bureau des statistiques du travail.

¹²³ RG 51, entry 146a, boîte 5.

Nous ne saurons cependant jamais ce que Baker aurait répondu à son interlocuteur car il n'aura pas le temps de le faire. En effet, Easterling prit une initiative qui changea complètement le cours des choses. Il décida d'en appeler à l'opinion publique locale en accordant une interview au *Springfield Daily News*, le journal local, qui parut sous le titre *Par le chef du recensement local : les salaires non honorés, des accusations lancées par le Superviseur T. L. Easterling* le 28 février (Lubin avait écrit le 24 et avait envoyé copie de son mémo à son représentant dans l'Ohio)¹²⁴.

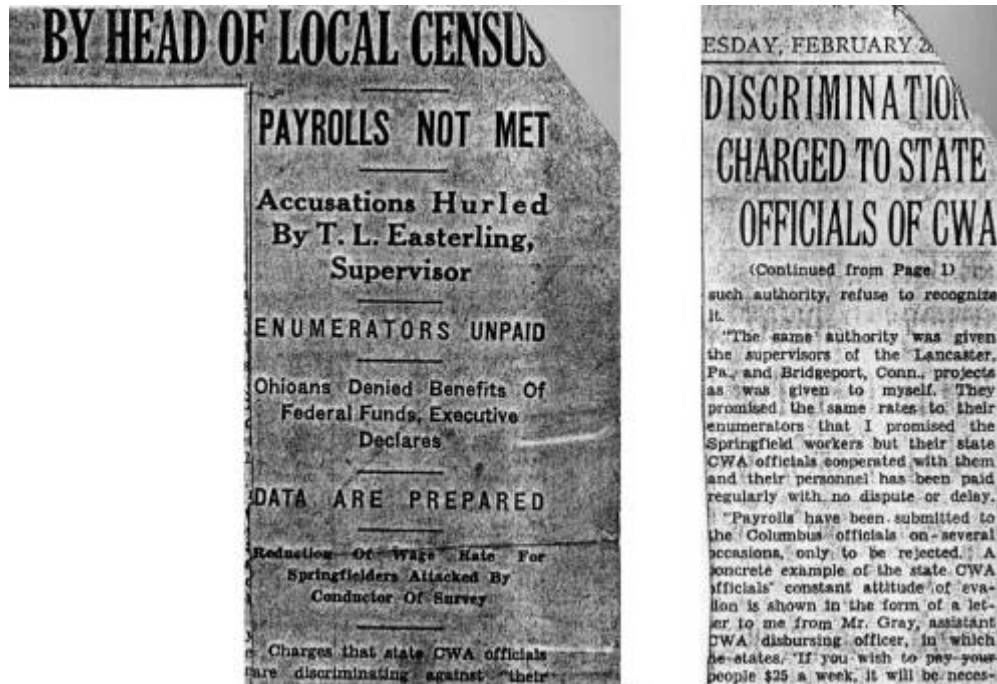


Figure 3.3.7 : *Springfield Daily News* du 28 février 1934, pages 1 et 2, l'article révélant au public les controverses entre le BLS et la CWA.

Easterling dénonce les responsables locaux de l'Administration des travaux civils et fait savoir qu'ils refusent de payer ses enquêteurs. Le scandale est grand puisqu'ils se comportent donc apparemment exactement à l'opposé de l'objectif initial des CWA. La raison pour laquelle ils refusent de payer, dit Easterling, tient dans le motif, fallacieux selon lui, qu'ils n'auraient pas été embauchés là où il le fallait. Pourtant, explique-t-il en citant son chef Lubin, le travail fourni par ses enquêteurs est excellent : *Ce résultat [excellent d'avoir déjà achevé la plupart des enquêtes] s'explique par l'exceptionnelle qualité des travailleurs sélectionnés par M. Easterling qui n'ont pas seulement réalisé un nombre d'entretiens hautement satisfaisants mais surtout d'excellente qualité*¹²⁵.

Il avance ensuite un second argument particulièrement intéressant ici.

Les mêmes responsabilités ont été données aux superviseurs des projets de Lancaster, Pennsylvanie et de Bridgeport, Connecticut, qu'elles m'ont été données à moi. Ils ont promis de payer leurs enquêteurs au même taux que je l'ai promis aux travailleurs de Springfield mais les responsables de l'Administration des travaux civils de leurs États ont coopéré avec eux et leur personnel a été payé sans recours ni délais. [...] On doit donc en déduire que nos responsables de l'Administration des travaux civils de l'Ohio ne

¹²⁴ R. G. 51, entry 146a, boîte 5.

¹²⁵ R. G. 51, entry 146a, boîte 5.

*considèrent pas que la force de travail de l'Ohio soit à égalité avec celle des travailleurs de Pennsylvanie et du Connecticut*¹²⁶.

La raison supplémentaire avancée par Easterling pour payer ses enquêteurs au prix qu'ils demandent n'est pas seulement qu'ils travaillent bien, mais aussi qu'ils travaillent dans un cadre uniforme non seulement parce qu'il est fédéral, mais aussi parce qu'il est statistique, et qu'il fixe un certain nombre d'éléments communs aux trois villes : les responsabilités dévolues aux superviseurs, les promesses qu'ils peuvent faire aux travailleurs et les accords entre les deux administrations. Il ne voit donc pas pourquoi l'Ohio seul aurait le pouvoir de faire sortir le contrat de travail de ce cadre commun.

En creux, on peut supposer que pour Braught au contraire, les travailleurs doivent être payés en fonction de particularités locales car c'est localement que l'on connaît non seulement la valeur des tâches, fixées par les contraintes subtiles et complexes dans lesquelles sont plongés tous les projets, qu'ils soient fédéraux ou non, qu'ils soient statistiques ou non. De sorte que, pour lui, les salaires de l'Ohio ont toutes les raisons d'être différents de ceux de Pennsylvanie.

Cette affaire s'est conclue le 5 mars suivant grâce à un compromis trouvé à Washington. Du BLS, Lubin écrit à Easterling pour le tancer d'avoir accordé son interview à la presse, puis en a fait part à Baker : *je suis parfaitement conscient du fait que M. Easterling n'a pas seulement violé certaines règles internes du Bureau des statistiques du travail, mais aussi la courtoisie qui est due à l'Administration des travaux civils*¹²⁷. En effet, Easterling n'a pas seulement accordé un interview, il a aussi fourni aux journalistes des exemplaires de lettres qui avaient été échangées entre les deux administrations (ainsi nous avons vu que son argument sur la qualité des enquêteurs était une citation d'un long mémorandum de Lubin). Il semble qu'une telle divulgation ait été très mal jugée par ses supérieurs. Mais Lubin ne le condamne pas pour son travail, d'excellente qualité. Par conséquent, il décide de l'employer lui-même, c'est-à-dire de le détacher des charges de la CWA, ce qui est une concession à leur endroit mais de le conserver jusqu'à l'achèvement de sa tâche en le faisant directement rémunérer par le BLS. Du côté de la CWA, Miss Cecilia Haley, qui n'était pas intervenue jusqu'ici, s'est vue chargée de signer les chèques de salaires des autres employés¹²⁸. Elle remplace donc Gray, le comptable qui semble avoir été écarté et les enquêteurs sont finalement payés au même taux dans les trois villes.

On le voit, en Ohio, les équipes de secours des CWA et les statisticiens avaient des conceptions très différentes de la juste façon de payer et de sélectionner les employés. Deux ensembles différents s'affrontaient : d'une part, un salaire de 15 dollars, Braught, l'État d'Ohio, son Administration des travaux civils, le clientélisme vieux comme le recensement et, d'autre part, un salaire de 25 dollars, Easterling, l'administration fédérale et le Bureau des statistiques du travail et des procédures d'embauche reposant sur un examen des compétences. Ces deux conglomérats, l'un local et l'autre fédéral, l'un semblant indifférent aux statistiques et l'autre les ayant placées dans le nom même de leur administration, s'opposaient, et tentaient de se phagocyter mutuellement. L'agrégat statistique l'emporta finalement puisque les employés furent sélectionnés selon une procédure, et non par clientélisme, et finalement payés au même prix qu'ailleurs. Les statistiques furent un des moyens par lesquels le niveau fédéral des USA parvint à uniformiser les différences et les spécificités locales.

¹²⁶ R. G. 51, entry 146a, boîte 5.

¹²⁷ R. G. 257, entry 22, lettre du 5 mars 1934 de Lubin à Baker.

¹²⁸ R.G. 257, entry 22, boîte 8, pochette CWA, lettre du 5 mars 1934 de Lubin à Braught.

Mettons cependant deux bémols à cette conclusion. Premièrement, nous avons vu que Persons, qui était ici dans l'agrégat fédéral, a lui aussi usé de clientélisme en Pennsylvanie. Les éléments qui composent chacun de ces groupes ne sont donc pas d'une grande stabilité. Deuxièmement, conformément au processus de l'expression, la capture du local par le fédéral ne se fait pas sans que le fédéral lui-même ne s'en trouve changé : Lubin a bel et bien fait une concession aux responsables de Springfield en tançant et embauchant Easterling (mais nous y reviendrons) ; le local a donc lui aussi transformé le fédéral.

Pourtant, malgré ces bémols, la conclusion selon laquelle les normes centrales du TCU l'emportèrent sur les pratiques d'Ohio peut être généralisée. C'est ce que fait Schwartz, qui développe tout au long d'un chapitre de plus de vingt pages, l'idée selon laquelle *Cela rendit fou les politiciens [locaux] de se trouver sans rien à dire à propos de qui obtiendrait les postes sur les emplois publics*¹²⁹. Dans de très nombreux projets de la CWA, qu'ils soient statistiques ou non, le fédéral s'imposa souvent sur le local au moyen de procédures qui s'imposaient sur le clientélisme. Chaque victoire opérait clairement une redistribution du pouvoir ; en se répétant, ces controverses gagnaient chaque fois, peu à peu, un petit territoire supplémentaire au gouvernement fédéral et à la règle procédurale contre le clientélisme. On comprend comme les statistiques furent une arme particulièrement efficace dans ces oppositions, elles qui nécessitent des instructions stables, des questionnaires identiques, des découpages similaires.

Ces grignotages du gouvernement fédéral changeaient bien entendu les choses pour les victimes de la crise. Très concrètement, ceux qui obtinrent un emploi à Springfield n'étaient pas ceux qui l'auraient obtenu si les embauches avaient été réalisées par les responsables locaux. Cela changeait aussi beaucoup les choses pour le statut d'enquêteur : à chacune de ces petites victoires locales, le modèle clientéliste reculait et le modèle industriel progressait. Mais ce n'est pas tout : une fois le projet achevé, certains parvinrent à valoriser cette expérience sur le marché du travail.

3.3.5. – Une expérience pour les chômeurs, de la main-d'œuvre pour les employeurs

Pour les enquêteurs, il semble que l'expérience des CWA constitua une expérience professionnelle qui parfois leur permit de retrouver un emploi plus stable que par le passé.

Ainsi, le BLS s'est servi de cette expérience pour préparer des recrutements¹³⁰. Par exemple, Cooper, le superviseur de Bridgeport, ayant appris qu'il avait été recommandé auprès de Lubin par un responsable local des CWA pour la qualité de son travail, avait écrit à son supérieur qu'il serait heureux d'obtenir *n'importe quel poste approprié qui pourrait être ouvert*¹³¹.

De son côté, Lubin a écrit à Easterling, le superviseur de Springfield qui a rencontré tant de problèmes, en lui proposant de le réembaucher sur un nouveau projet, *l'enquête sur l'économie des ménages*¹³². Celui-ci accepte, de sorte que celui-là lui réécrit pour lui demander de se présenter sur les postes en *économie sociale* ou celui en *économie*

¹²⁹ Schwartz, 1984, 86.

¹³⁰ USNA, RG 257, en22.

¹³¹ USNA, RG 257, en22, lettre du 8 juillet 1934.

¹³² USNA, RG 257, en22, lettre du 1^{er} mai 1934.

industrielle qui venaient d'être mis au concours de la fonction publique.¹³³ En outre, Lubin a demandé à Easterling de lui recommander du personnel, ce que celui-ci a fait en la personne de M. Hackenger, *un homme extrêmement capable, qui a travaillé sur le projet comme consultant* et de Miss Mabel Beach qui *était chargée du travail d'apuration pendant l'enquête et qui par conséquent s'est très bien familiarisée avec les détails de ce travail et les difficultés qui s'ensuivent. Son aide a été très utile*¹³⁴. Lubin prend note et demande à son correspondant de les inviter à passer l'examen de fonctionnaire pour lequel il joint une annonce publique. Pour finir, Lubin précise à Easterling qu'il veut le remercier pour [ses] *services extrêmement efficaces, et pour la façon remarquable avec laquelle [il a] coopéré avec le BLS dans des circonstances qui furent parfois très pénibles*¹³⁵. La concession faite aux CWA de l'Ohio semble ainsi n'avoir été qu'apparente et Lubin avoir été favorablement impressionné par les initiatives de son employé.

Il est difficile de généraliser numériquement ces observations, car, à notre connaissance, il n'y a pas eu d'enquête sur les parcours de ceux qui avaient bénéficié des emplois sur les travaux civils. Mais Myers, chargé de la recherche de la CWA, défend l'idée que cet exemple a été souvent reproduit :

*La recherche sociale va beaucoup profiter à l'avenir des expériences réalisées par les directeurs de projet, les superviseurs, les enquêteurs, et les autres travailleurs qui ont travaillé dans les études et les enquêtes de secours. Ce profit est d'ailleurs déjà en train d'être fait ; à un rythme constant, les entreprises et le gouvernement piochent dans cette main-d'œuvre dont les expériences se sont faites grâce aux projets financés par la CWA*¹³⁶.

Les employés des projets statistiques (on disait alors très souvent « research workers », « chercheur ») ont pu dans des proportions grandissant « à un rythme constant » valoriser leur expérience sur le marché du travail. À chaque embauche, les statistiques et le nouveau modèle d'enquêteurs s'implantaient un peu plus en Amérique.

3.3.6. - Deux causes de divorce

Pourtant, malgré d'incontestables succès, les projets de statistiques de la CWA - qui devint à partir de 1935 la Work Progress Administration (WPA par la suite) - furent de plus en plus souvent critiqués. Qu'est-ce qui expliqua ces critiques ? Elles furent émises dans deux tonalités différentes.

Un premier ensemble de réticences peut être construit autour d'un mot de la langue américaine qui s'était imposé au public en 1935, sans que l'on puisse pour autant préciser son étymologie¹³⁷, qui signifie encore aujourd'hui *une perte de temps et d'argent, un projet pour*

¹³³ Lettre du 5 mai 1934.

¹³⁴ Lettre du 12 mai 1934.

¹³⁵ Lettre du 25 mai 1934.

¹³⁶ Myers, 1936, 777.

¹³⁷ Algeo, 1984.

*dépenser l'argent public*¹³⁸, et qui apparut alors pour critiquer les projets de travaux civils réservés aux cols blancs qui n'avaient pas de conséquences visibles. Ce mot c'est le *boondoggling* ou le *boondogger*.

Or il s'appliquait en particulier aux enquêteurs des projets statistiques. Hopkins lui-même, par exemple, ne peut s'empêcher de mentionner ceux qui qualifient péjorativement les enquêteurs de *boondogger*, qui *passent le pied dans la porte et ont un stylo et un bloc-note*¹³⁹. Gill lui aussi, le responsable de la recherche dans la même administration, mentionne que *des critiques acerbes ont parfois été dirigées contre les projets qui n'étaient pas de construction comme étant du « boondoggling », parce que les travailleurs de telles entreprises ne laissent pas de monument en pierre et en mortier*¹⁴⁰.

Ce ressentiment public contre des dépenses fédérales qui n'avaient pas de conséquence visible était si important que les chefs statisticiens finirent par prendre peur et décidèrent assez vite de mettre fin aux enquêtes menées avec la WPA. Ainsi, en mai 1936, Rice répondit au sénateur Royal S. Copeland qui lui demandait si un recensement exceptionnel serait mené en 1937, qu'en aucun cas une telle opération ne pourrait être un projet WPA car, explique-t-il, il y a une incompatibilité entre les objectifs légitimes des travaux publics et ceux d'une sage procédure statistique. *Cette incompatibilité est particulièrement marquée dans le cas des projets d'enquête statistique sur le terrain qui mettent en contact direct des enquêteurs sélectionnés dans les listes des personnes sans ressources et des citoyens de toutes les classes sociales*¹⁴¹. En octobre dernier ajoute-t-il, c'est-à-dire en octobre 1935, une résolution a été prise par le comité joint du CSB et des WPA *de rejeter automatiquement toute demande de financement pour un projet de ce type*¹⁴². Cette résolution, explique Rice, provient des appréhensions des agences gouvernementales devant *le ressentiment du public nourri par les activités statistiques conduites avec des fonds publics*.

Il s'agissait donc là d'une première cause de divorce entre les objectifs de la science et ceux de l'aide aux victimes : le public ne voyait pas à quoi servaient toutes ces enquêtes dont on ne cessait de leur rebattre les oreilles, et commençait à critiquer vertement ces dépenses aussi inutiles que gênantes de fonds publics, à tel point que les statisticiens professionnels du CSB essayèrent de limiter le recours à cette main-d'œuvre.

Cette opposition publique avait un pendant institutionnel qui peut être développé grâce à un projet de lettre de Calvert L. Dedrick que nous avons eu la chance de retrouver bien qu'il ait mentionné dessus *non envoyée, discutée avec Rice*¹⁴³. Dedrick venait de terminer ses études à l'université du Wisconsin, et fut distingué par une bourse du Conseil de la recherche en sciences sociales qui lui permit de travailler avec les membres du COGSIS ; en 1935 il entrera comme chef adjoint dans la division de la recherche du Bureau du recensement où il fera carrière. Il a laissé l'image d'un grand administrateur innovant. En l'occurrence, il écrit comme parlant à haute voix sur l'opportunité de mener un recensement des chômeurs avant le recensement décennal de 1940, et songe aux difficultés que risqueraient de poser d'éventuelles relations entre le Bureau du recensement et la WPA.

¹³⁸ Spears, 1996.

¹³⁹ Hopkins, 1936, 173.

¹⁴⁰ Gill, 1939, 193.

¹⁴¹ RG257 e44a, Lettre du 14 mai 1936, de Rice au sénateur Royal S. Copeland.

¹⁴² RG 51, e 144a.

¹⁴³ RG 29, e210 corresp. of Dedrick, May 18 1936, lettre de Dedrick à Rice - qualifié de Chaiman du CSB.

Une liberté administrative vis-à-vis de l'administration du Secours, qu'elle soit fédérale, des États, ou locale, est une condition sine qua non pour que les données que nous allons recueillir soient protégées de la suspicion d'être entachées d'un biais administratif. Je suis certain que ce point sera contesté par l'organisation de M. Hopkins et dans la mesure où apparemment la seule source de financement serait les Secours, il est probable qu'ils mettraient en place les conditions grâce auxquelles ils parviendraient à participer à l'entreprise. Je pense qu'il serait nettement mieux de continuer jusqu'en 1940 sans bonnes données sur le chômage et la population plutôt que de soumettre cette enquête à la domination des directeurs d'une administration dont le job dépend du fait de prouver qu'il y a un grand nombre de chômeurs dans leur communauté et qui sert à des enquêteurs dont le soutien continu du gouvernement fédéral dépendra en partie de leurs découvertes dans leur communauté avec ce recensement. En d'autres termes, je pense que nous sommes confrontés au fait de mesurer des phénomènes sociaux qui représentent de considérables intérêts économiques pour une partie de notre population, et qu'il serait aussi peu sage de croire des administrateurs et des organisations du Secours qui produiraient des informations sur le chômage, qu'il le serait de demander à la Chambre de Commerce des États-Unis de fixer le taux de l'impôt. [...] Si le contrôle total sur l'enquête était donné à l'organisation des Secours, il serait sage qu'aucune des agences qui en sont chargées habituellement n'y participent directement.

L'argument de Dedrick n'est pas tout à fait le même que celui des *boondogglers*. Selon lui, le problème provient d'un conflit d'intérêt entre la WPA et les enquêtes sur le chômage et plus généralement toutes les enquêtes sur les thèmes liés au secours public. En effet, cette administration se justifie et est financée pour autant que le nombre de chômeurs est grand ; donc si c'est cette organisation-ci qui compte les chômeurs, en utilisant d'ailleurs d'anciens chômeurs, qui à cette occasion retrouvent un emploi et qui sont donc eux aussi intéressés au succès de la WPA, alors il est à craindre que les intérêts de cette organisation influenceront ses découvertes. La fonction de la WPA risque de rendre extrêmement suspects les résultats sur le chômage auxquels elle aboutira. On note que Dedrick pour sa part semble osciller entre la crainte que le public fasse cette critique qui risquerait de contaminer sa propre organisation et le fait de l'endosser lui-même. En tout cas, pour lui, il ne s'agit pas seulement d'un problème d'image des enquêtés et des statistiques, mais aussi d'objectivité des résultats sur les problèmes sociaux du temps. On peut y voir une opposition entre une théorie de l'objectivité comme désintéressement et une théorie, qui serait défendue par Dewey, de la science comme produit de l'intérêt du public.

Les statisticiens de profession furent par la suite particulièrement sensibles à cette seconde critique des projets de la CWA parce qu'elle mettait en cause l'objectivité de la plupart des données produites avec cette main-d'œuvre. Elle remettait donc en cause le professionnalisme de cette discipline en train de naître. C'est pour cette raison que par la suite, ils s'opposèrent, autant qu'ils purent, à travailler avec les administrations de secours. Les réticences émises par Dedrick à la fin de son pensum restèrent définitivement vraies. Cela ne veut pas dire qu'ils parvinrent toujours à les éviter, nous verrons qu'au contraire ils ne le purent pas toujours, mais ce qui est resté constant est leur aversion pour ce type de collaboration.

Ainsi, après une période initiale que nombreux qualifièrent d'euphorique, où les déshérités ont retrouvé un emploi, une dignité perdue, un revenu leur permettant de vivre, et où les exigences de la démocratie ont semblé compatibles avec celles de la science, un divorce a fini par les séparer. Les victimes d'un fléau ne furent plus considérées comme de bons enquêteurs sur ce dernier, d'une part parce que le public voyait mal à quoi servaient

toutes ces questions qu'on leur posait et qu'il commençait à en être importuné, et d'autre part parce qu'un conflit d'intérêt apparut entre l'objectivité des statistiques et les secours offerts par l'administration ; le fait de confier ces enquêtes sur la Dépression à ceux qui avaient tout à gagner à montrer son visage le plus hideux était devenu suspect.

3.3.7. - Conclusion

Laissons à Hopkins le soin de conclure, lui qui fut si enthousiaste à l'endroit des projets statistiques des CWA.

La plus grande partie de nos cols blancs [qui travaillent sur des projets de la CWA] vient des entreprises et non des professions indépendantes. Ils forment une main-d'œuvre flexible permettant d'entreprendre à grande échelle la recherche fondamentale nécessaire aux prochaines politiques gouvernementales. Sous la supervision de spécialistes appartenant à l'administration fédérale, ils rassemblent l'information qui comble les vides de nos connaissances sociales, produites par le passé par de petites équipes régulières ou par quelques vaillants universitaires avec une poignée d'étudiants enquêteurs. Nous avons seulement commencé à être une nation réflexive ; à apprendre comment nous vivons, de quoi nous vivons, et comment améliorer notre sort.

La recherche a bonne réputation aux États-Unis. Les entreprises l'achètent cher et la soutiennent avec ou sans espoir de profit. Et pourtant, par manque de compréhension de l'importance sociale de cette occupation, les gens traitent les enquêteurs de la WPA de dernier des « boondogglers », leur pied dans la porte, leur stylo sur leur bloc. Nous sommes en train d'examiner notre système social par le moyen des personnes mêmes que le système a exclus. Ils enquêtent, entre autres choses, sur les maladies chroniques, les problèmes du logement, les occupations, le chômage. Les bénéfices de ces investissements sont tels qu'ils devraient devenir des fonctions régulières. Nous pouvons nous offrir de savoir quelque chose sur nous-mêmes.

Plusieurs points enthousiasment Hopkins : d'abord le fait que ces projets ont fourni une main-d'œuvre de qualité pour répondre aux demandes de statistiques émises par le gouvernement comme les entreprises (il oublie ce faisant l'ensemble des précautions prises par les concepteurs du projet pour sélectionner, superviser, instruire, et guider cette main-d'œuvre) ; ensuite, il se réjouissait que ces projets aient aussi fait changer d'échelle les forces produisant des statistiques : d'artisanales, celles-ci devenaient presque « des fonctions régulières » de l'État et des entreprises, sous l'autorité de l'administration fédérale qui prenait ainsi pied localement ; il était émerveillé par le caractère réflexif de l'expérience ainsi que par son caractère démocratique : ce furent bel et bien ceux-là mêmes que le système rejetait qui menaient des enquêtes sur ce système. Mais il ne pouvait pas s'empêcher de mentionner aussi les critiques qui ont été émises contre ces projets, et ce passage lui sert à lancer un appel véhément à les dépasser.

Mais les statisticiens professionnels, les universitaires comme Stephan, ceux du BLS comme Lubin, et ceux du Bureau du recensement comme Rice, Dedrick et Stouffer que nous fréquenterons plus longuement au prochain chapitre, prolongeront ces critiques. Pour eux et pour le sérieux de leur profession en train de naître, les expériences de la CWA puis celles de la WPA pouvaient devenir néfastes. Elles pouvaient donner aux statistiques une image d'inutilité dispendieuse, mâtinée de surcroît d'un manque fautif d'objectivité. De sorte qu'à partir de 1935, ils feront avec constance tout ce qu'ils pourront pour mener eux-mêmes

leurs enquêtes. Ils n'y parviendront pas toujours, mais ils résisteront systématiquement à travailler avec les WPA. Ils défendaient ainsi leur profession de statisticiens.

D'autre part, notons que du côté démocratique aussi, le succès de l'expérience ne s'est pas imposé. Contre l'enthousiasme de Hopkins, un Dewey, par exemple, était et est resté extrêmement critique à l'endroit du New Deal, n'y voyant au fond qu'un *empirisme vulgaire essayant de sauver le système des profits de lui-même*, là où il appelait de ses vœux une expérience réelle de *socialisme démocratique*¹⁴⁴. Pour lui qui à vrai dire se cantonnait aux arguments généraux¹⁴⁵ et n'a bien sûr jamais écrit spécifiquement sur les projets statistiques de la CWA, le New Deal n'a pas été la redistribution du pouvoir qu'il espérait, mais seulement une série d'essais et d'erreurs effectués par l'ancien pouvoir, celui qui tirait à lui la plus grande part des profits, pour se rétablir après le choc de la Grande Dépression. Il ne lui semblait pas que le « système » ait été tellement secoué par l'expérience au profit des victimes.

Ainsi, si les victimes n'ont pas tiré tous les profits qui pouvaient en être espérés des projets de CWA, et si les statisticiens se sont même à partir de ce moment opposés à utiliser la main-d'œuvre que lui proposait l'organisation des secours, ce qu'en revanche l'expérience a tout de même permis de capter et de consolider très durablement fut le nouveau modèle d'enquêteur, le modèle industriel ou procédural, dont les principales caractéristiques étaient de refuser fermement le clientélisme et au contraire de procéder à des embauches réglées par des procédures, de placer les employés dans une chaîne hiérarchique, munis d'instructions écrites et d'un questionnaire détaillé. Ce modèle était l'expression des trois précédents qui avaient été rapprochés dans l'urgence de l'hiver 1933-1934, et consolidé pendant la multitude d'expériences qui avaient été menées.

Les statisticiens avaient ainsi produit leur nouvelle arme de conquête, le nouvel enquêteur procédural. Mais pour l'instant, il n'avait servi que dans une multitude de projets épars. Il n'avait pas encore saisi l'Amérique comme un tout, il n'en avait que des bouts pas toujours articulés les uns aux autres. Voyons pour finir si les spécialistes du chômage parvinrent, comme les spécialistes de l'agriculture, à réunifier une Amérique encore morcelée.

¹⁴⁴ Westbrook, 1991, 440.

¹⁴⁵ Schlesinger, 1960.

Troisième partie : l'expression de l'Amérique aléatoire, du côté urbain	1
3.1. - La paradoxale décomposition du chômage provoquée par le choc de la Dépression...	4
3.1.1 - Le chômage du Laisser-faire	4
3.1.2.- Des modèles qui s'opposèrent pendant la crise	11
3.2. – La démultiplication des données	15
3.2.1. - Le renouveau du ministère du Travail	16
3.2.2. - Premier projet de décompte : la ville des chômeurs	18
3.2.3. - Les projets statistiques de l'Administration des travaux civils.....	22
3.2.4. - Le projet F74.....	26
3.2.5. - Conclusion	29
3.3. - Les victimes comme enquêteurs	31
3.3.1 - La sélection du personnel.....	32
3.3.2. - Prospection.....	36
3.3.3. - Passation des questionnaires	39
3.3.4. - La victoire des procédures fédérales sur le clientélisme local.....	44
3.3.5. – Une expérience pour les chômeurs, de la main-d'œuvre pour les employeurs...	48
3.3.6. - Deux causes de divorce.....	49
3.3.7. - Conclusion	52