

Rapport et décret du 1er juillet 1852 instituant les commissions statistiques cantonales

Journal de la société statistique de Paris, tome 45 (1904), p. 211-218

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1904__45__211_0

© Société de statistique de Paris, 1904, tous droits réservés.

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

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques

<http://www.numdam.org/>

IV.

M. Fernand Faure ayant signalé, dans sa communication du 20 avril dernier, le haut intérêt qu'il y aurait à reproduire le texte du Rapport et du Décret du 1^{er} juillet 1852 instituant les commissions statistiques cantonales, nous les publions ci-dessous à titre documentaire.

(N. de la R.)

RAPPORT

AU PRINCE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

MONSEIGNEUR,

L'empereur Napoléon disait : « La statistique, c'est le budget des choses. » On ne pouvait mieux reconnaître la haute utilité, la nécessité même d'une statistique exacte, comme base d'un bon système de gouvernement, comme guide d'une administration éclairée. Onze siècles avant l'empereur Napoléon, Charlemagne, également à la fois administrateur, législateur et guerrier, avait chargé, par des instructions qui nous sont restées, ses *missi dominici* de recueillir, sur la population de son vaste royaume, sur la nature des terres, sur les produits agricoles, sur les revenus des propriétaires, tant laïques qu'ecclésiastiques, des documents plus complets, plus étendus, je dirai même plus intimes qu'il ne serait possible de les obtenir aujourd'hui. Les résultats de ces divers recensements ont été consignés dans ces livres rares et précieux nommés *Polyptiques*, qui jettent sur la situation économique de la société française, à son berceau, de si vives lumières.

A l'exception d'un dénombrement de la population sous Charles IX, vaguement mentionné par nos historiens, et dont il ne reste aucune trace dans nos archives, on ne sait rien de la statistique officielle en France jusqu'au règne de Louis XIV. Par les ordres de ce prince, les intendants des généralités dressèrent, pour l'instruction du duc de Bourgogne, une statistique des provinces du royaume. Cette statistique, dont il existe quelques exemplaires manuscrits, et qui n'est guère connue que par l'analyse sommaire que Boulayvilliers en a donnée dans son *État de la France*, contient sur la population, sur l'agriculture, sur les voies de communication, l'industrie, le commerce, sur l'état politique et moral de la France vers la fin du xvii^e siècle, des renseignements très-curieux et trop peu consultés.

Dans le cours du dernier siècle, aucune tentative ne paraît avoir été faite pour renouveler l'œuvre de Louis XIV ; et, cependant, dans la seconde moitié de ce siècle, l'autorité, plus forte, plus unitaire, plus centralisée, était ou pouvait être mieux obéie.

L'empereur Napoléon, frappé des grands avantages qu'une administration intelligente peut tirer d'une bonne statistique, créa au ministère de l'intérieur une division tout entière chargée de diriger la formation par les préfets, et la publication par leurs soins, d'une statistique complète pour chaque département. Les graves préoccupations d'une guerre soutenue contre toute l'Europe ne permirent pas de donner à cette création tout son développement.

Le régime de publicité et de discussion, qui est la conséquence du gouvernement parlementaire, devait donner, sous la Restauration, une vive impulsion aux recherches statistiques. Il devenait nécessaire, en effet, pour le Gouvernement, obligé de soumettre ses projets de loi à la sanction de deux assemblées législatives, de les motiver fortement par une étude consciencieuse des faits.

L'exécution des lois de finances, de la loi sur le recrutement, de nos lois répressives, donna lieu, à cette époque, à des publications statistiques annuelles, qui se continuent aujourd'hui et sont une source de renseignements utiles pour le Gouvernement, dont ils éclairent la marche, pour le savant, dont ils vérifient ou infirment les théories.

L'élan imprimé aux études économiques, dont le succès repose sur l'emploi de la méthode d'observation et d'analyse, la sollicitude croissante accordée aux intérêts matériels du pays, favorisèrent au plus haut degré, sous le gouvernement de Juillet, les investigations statistiques. Cédant à un mouvement prononcé de l'opinion, ce gouvernement créa, au ministère de l'agriculture et du commerce, un service spécial, chargé, comme l'ancienne division de statistique sous l'Empire, d'ouvrir une enquête permanente sur les diverses branches de la richesse publique en France. Cette enquête s'est poursuivie sans relâche depuis 1834, et les résultats en ont été consignés dans une série de publications qui comprennent la population, le territoire, l'administration, la production agricole et la production industrielle.

Avec quelque soin que les éléments de ces publications aient été recueillis, quelque pénétrés qu'aient été les fonctionnaires chargés de les réunir, de la nécessité de les soumettre à une critique sévère; enfin, quelque consciencieux qu'ait été le contrôle dont ils ont été l'objet de la part du service chargé de les centraliser, ils n'ont pu échapper à des attaques vives et souvent passionnées. On a élevé des doutes sur leur exactitude; quelques légères omissions dans les nomenclatures, quelques erreurs matérielles, inévitables dans des travaux de si longue haleine, ont été relevées avec une sorte d'amertume. Mais c'est surtout en cherchant à démontrer que, dans l'état actuel de l'organisation administrative de la statistique, il est très difficile d'obtenir des documents dignes de foi, qu'on s'est efforcé de discréditer les chiffres officiels. On a soutenu, notamment, que le plus grand nombre des maires de nos 37,000 communes, intermédiaires obligés et uniques de l'autorité supérieure, n'ont ni les loisirs, ni les connaissances spéciales, ni le degré d'instruction générale, nécessaires pour recueillir, avec un soin suffisant, les renseignements qui leur sont demandés. On a fait valoir, en outre, et ici peut-être avec quelque raison, les obstacles qu'apportent à la formation d'une bonne statistique, en France, les défiances instinctives des populations, toujours prêtes à soupçonner une arrière-pensée fiscale dans toutes les enquêtes du Gouvernement.

Toutefois, ceux-là même qui ont critiqué avec le plus de vivacité le résultat de ces enquêtes sont tombés d'accord sur ces deux points : 1° qu'une statistique exacte des faits relatifs à la situation économique et morale de la France est indispensable; 2° qu'elle ne peut être faite avec succès que par les soins du Gouvernement, qui seul dispose des ressources et des moyens d'information nécessaires. J'ajouterai que, depuis le décret de décentralisation, qui a enlevé à l'autorité supérieure toute action directe sur la gestion des intérêts locaux, il lui importe plus que jamais d'avoir la connaissance exacte de tous les faits se rattachant à cette gestion. Mais, tout en admettant la haute intervention du Gouvernement dans la formation de la statistique de la France, les auteurs des attaques dirigées contre les publications officielles ont pensé que le mode actuel de cette intervention devait être profondément modifié. Des projets assez nombreux se sont produits à ce sujet. Tous, à des exceptions de détails près, se résument dans la pensée d'associer les efforts des particuliers à ceux de l'Administration.

Cette pensée, Monseigneur, pouvait être féconde, et le Gouvernement ne devait point la dédaigner. Je l'ai donc fait étudier avec soin, et, je m'empresse de le dire, le résultat de l'examen que j'ai prescrit lui a été favorable. Mais, tout d'abord, la sphère de cette association a dû être nettement déterminée. La statistique officielle se compose, en effet, de deux natures de renseignements : les uns font connaître ce que j'ai déjà appelé la situation morale de la France; tels sont les documents sur l'état de l'instruction publique, sur la justice civile et criminelle, sur l'assistance publique, sur les enfants trouvés, sur la population, etc. Ces documents, qui résultent des services faits par les agents de l'autorité, ne peuvent être recueillis que par ces agents. Il est, d'ailleurs, facile de les réunir avec une assez grande exactitude relative, puisqu'ils n'exigent aucune recherche, aucune enquête; puisque, par le simple mouvement, par la simple expédition des affaires, ils viennent se placer en quelque sorte d'eux-mêmes sous la main de l'Administration. Il

n'en est pas ainsi de ceux qui sont destinés à mettre en lumière l'état des forces productives du pays. Le Gouvernement, n'exerçant sur le développement de ces forces aucun contrôle direct, ignore les conditions dans lesquelles il s'effectue. Tout au plus possède-t-il sur les progrès de l'industrie, par exemple, quelques renseignements généraux fondés sur les mouvements de la douane et sur les expositions. Quant à des données sur la valeur des matières premières, sur celle des produits, sur le nombre des ouvriers attachés aux diverses fabrications, sur le nombre et la nature des moteurs, sur le rapport de la consommation intérieure aux exportations, etc., il ne les a pas officiellement, et, pour se les procurer, il est obligé de les demander aux intéressés. C'est là que naissent les difficultés, difficultés graves, ayant leur source dans des préoccupations diverses qui exercent quelquefois une influence défavorable sur la sincérité des déclarations, et dans la négligence des agents chargés de les recueillir.

Ces difficultés sont encore plus grandes en matière d'enquête agricole. Dans l'industrie manufacturière, on peut encore trouver auprès de ses chefs assez de lumières pour que les intentions du Gouvernement ne soient pas méconnues et calomniées. Dans l'industrie agricole, il n'en est point ainsi, et, pour obtenir des évaluations rapprochées de la vérité, l'Administration est obligée de lutter contre les préjugés invétérés des populations rurales. Sans doute elle sort victorieuse de cette lutte à force de volonté et de persévérance; mais elle ne peut renouveler l'épreuve aussi souvent que les intérêts généraux du pays l'exigeraient.

C'est donc surtout pour la statistique industrielle et agricole que le concours des particuliers aurait une incontestable utilité.

Ce point admis, la question se présente de savoir sous quelle forme ce concours doit être donné.

La formation de sociétés de statistique permanentes dans chaque commune, sous la présidence du maire, compte des partisans convaincus, et je ne saurais contester que ce projet séduit, au premier aspect, par la grandeur et la simplicité de l'organisation qu'il suppose, par la masse apparente des forces qu'il met à la disposition du Gouvernement. Mais, quand on songe que, sur 36,819 communes, 34,153 n'ont pas 2,000 habitants, et que, dans la plus grande partie de ces 34,158 communes, il serait impossible de réunir pour les commissions de statistique un personnel suffisant, à la fois par le nombre et l'aptitude, on est bien obligé de chercher une autre combinaison qui offre une garantie plus sérieuse de la valeur des travaux qui leur seraient confiés.

La difficulté m'a paru être résolue en les plaçant au chef-lieu, non plus de la commune, mais bien du canton. Là, en effet, se trouvent tous les éléments qui doivent concourir utilement à leur formation. Les maires du canton, le juge de paix, son suppléant, le curé, le membre du conseil d'arrondissement et de département nommé par le canton, le commissaire de police, le directeur du bureau de poste, le percepteur, l'agent voyer, l'agent de l'enregistrement et des domaines, l'instituteur primaire, les officiers ministériels, les membres des comices agricoles, des comités d'hygiène et des sociétés savantes, un certain nombre de propriétaires aisés, à choisir au sein ou en dehors des conseils municipaux, etc., voilà le personnel naturellement désigné des commissions de statistique: voilà le faisceau de lumières, de bonnes volontés et d'expériences dont nous avons besoin.

Ainsi formées de personnes qui, par la variété ou la spécialité de leurs connaissances, par les relations nombreuses qu'elles entretiennent dans le canton, sont en mesure de se procurer avec facilité et de recueillir avec discernement les documents qui leur seront demandés, les commissions cantonales me paraissent appelées à rendre des services signalés à l'Administration.

Leurs avantages de toute nature peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

En favorisant l'esprit de recherche et d'observation, elles exerceront sur les esprits une influence dont profiteront les études sérieuses.

Ainsi associées à l'action administrative, elles s'intéresseront indirectement au maintien, à la stabilité du Gouvernement, dont elles auront, en quelque sorte, partagé les travaux.

En se substituant à ses agents dans l'enquête si délicate qu'exige la recherche des faits industriels et agricoles, elles feront cesser, par degrés, les défiances injustes, les préventions fâcheuses qui ont suscité jusqu'à présent de si sérieux obstacles à ses investigations.

Elles exonéreront les maires de la plus grande partie de la tâche et de la responsabilité que leur impose aujourd'hui la réunion des éléments de la statistique officielle.

Elles pourront les aider à recueillir ceux de ces éléments que fournissent les registres de l'état civil, recueils précieux, livres sibyllins dont on a dit avec raison qu'ils contiennent les lois mystérieuses de la vie et de la mort. Elles seront encore, pour eux, d'utiles auxiliaires dans ces opérations vastes et compliquées que l'on nomme dénombremens, et qui, tous les cinq ans, viennent mettre leur zèle à une si sévère épreuve.

Par le grand nombre de renseignements qu'elles pourront réunir sur un sujet donné, elles devront arriver à des évaluations aussi rapprochées que possible de la vérité, surtout si l'on songe que les faits seront recueillis sans bruit, sans éclat, sans la solennité au moins inutile qui s'attache à une enquête officielle, et le plus souvent au moment même de leur accomplissement.

Les facilités d'informations particulières que leur donnera leur caractère officieux permettront au Gouvernement de demander un grand nombre de documents qu'il n'a pu songer à recueillir jusqu'à ce jour. Les mêmes facilités l'autoriseront à demander ces documents à l'instant même où les besoins se manifesteront, sans aucun inconvénient pour l'exactitude des résultats et avec la certitude de les obtenir dans des délais rapprochés.

Enfin, les commissions étant permanentes, leurs travaux auront cet avantage signalé de tenir à jour la statistique de la France, et de suivre ainsi les faits dans leurs diverses évolutions.

Je terminerai, Monseigneur, par cette considération que la formation des commissions de statistique n'est point un fait sans précédent, et qu'il ne s'agit pas ici de tenter une expérience douteuse. Une institution à peu près analogue fonctionne en Belgique depuis 1844 ; en Prusse, depuis quelques années, mais pour la statistique agricole seulement ; en Wurtemberg, où elle a été instituée par une ordonnance de 1610 ; en Saxe, en Bavière et dans la Hesse-Darmstadt. En Angleterre, presque toutes les grandes villes ont des sociétés de statistique libres qui correspondent avec la société centrale de Londres. Les travaux de ces sociétés offrent un grand intérêt ; l'honneur d'en être membre est vivement recherché, et le Gouvernement n'hésite pas à les consulter dans tous les cas où elles peuvent le renseigner utilement. En Écosse, la statistique annuelle est recueillie par les soins de la société centrale d'agriculture.

Enfin, dans notre propre pays, il existe un assez grand nombre de sociétés de statistique ou de sociétés savantes qui, presque toutes, ont une section de statistique. Ces sociétés ont languï jusqu'à ce jour par suite de leur isolement, de l'obscurité de leurs travaux, par suite, surtout, de l'absence d'un programme, d'une direction, d'une impulsion venue d'en haut. Elles concourront avec empressement, j'ose l'espérer, à la formation des commissions cantonales, dont elles seront les plus utiles auxiliaires.

Je n'hésite donc pas, Monseigneur, à vous proposer de décréter la création de ces commissions. Je les crois appelées à prendre rang bientôt parmi nos institutions administratives les plus populaires, les plus fécondes, si leur organisation est sagement conçue, et surtout si le Gouvernement leur prouve, par un système d'encouragement bien entendu et qui ne saurait être onéreux pour l'État, qu'elles sont l'objet constant de sa sollicitude.

C'est l'objet du décret que j'ai l'honneur de soumettre ci-joint à votre signature, et dont les dispositions simples, claires, d'une application facile, ne me paraissent exiger aucune explication.

Daignez agréer,

Monseigneur,

L'hommage du profond dévouement de votre très-humble
et très-dévoué serviteur,

Le Ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce,

F. DE PERSIGNY.

DÉCRET.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS.

LOUIS-NAPOLÉON,

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce,

DÉCRÈTE :

TITRE I^{er}.

FORMATION ET COMPOSITION DES COMMISSIONS DE STATISTIQUE.

ARTICLE PREMIER.

Il sera formé une commission de statistique permanente au chef-lieu de chaque canton.

ART. 2.

Les membres de cette commission seront nommés par le préfet.

ART. 3.

Dans les villes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement qui ne comprennent qu'un seul canton, la commission de statistique sera présidée, selon les cas, par le préfet ou par le sous-préfet.

ART. 4.

Dans les villes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement comprenant plusieurs cantons, il n'y aura qu'une seule commission de statistique pour les divers cantons, sous la présidence du préfet ou du sous-préfet.

ART. 5.

A Paris et à Lyon, il sera formé une société de statistique pour chaque arrondissement communal, sous la présidence du maire de l'arrondissement.

ART. 6.

Dans les villes où, soit le préfet, soit le sous-préfet, sont présidents de droit des commissions de statistique, ces fonctionnaires pourront déléguer la présidence : le préfet, au secrétaire général de la préfecture ou au maire de la ville, au juge de paix du canton ou à un membre du conseil général; le sous-préfet, au maire, au juge de paix, ou à un membre du conseil d'arrondissement.

ART. 7.

Chaque commission nommera, à la simple majorité, un ou plusieurs secrétaires archivistes.

ART. 8.

Immédiatement après sa formation, chaque commission déterminera, sur la proposition de son bureau, l'ordre de ses travaux.

TITRE II.

TRAVAUX DES COMMISSIONS DE STATISTIQUE.

ART. 9.

Chaque commission sera chargée de remplir et de tenir à jour, pour les communes de la circonscription cantonale, deux tableaux dressés par notre ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce. Ces deux tableaux contiendront une série de questions : le premier, sur les faits statistiques, dont il importe que le Gouvernement ait la connaissance annuelle; le second, sur ceux qui, par leur nature, ne peuvent être utilement recueillis que tous les cinq ans.

ART. 10.

A la fin de chaque année, pour le tableau statistique et annuel, et à l'expiration de la cinquième année, pour le tableau quinquennal, ces deux tableaux, provisoirement arrêtés par le président de la commission, seront déposés, pendant un mois, dans une salle de la mairie où chacun pourra venir en prendre connaissance et consigner ses observations sur un registre spécial.

ART. 11.

A l'expiration du délai ci-dessus, la commission se réunira pour examiner les observations dont les deux tableaux auront été l'objet, et les arrêtera définitivement.

Un double de ces tableaux, ainsi clos, arrêtés et signés des membres du bureau, sera immédiatement transmis, par les soins du président, au sous-préfet de l'arrondissement, ou au préfet pour l'arrondissement préfectoral, avec une copie des procès-verbaux des délibérations de la commission.

TITRE III.

CONTRÔLE DES TRAVAUX DES COMMISSIONS CANTONALES.

ART. 12.

Dans les villes qui ne comprennent qu'un canton et sont en même temps chefs-lieux d'arrondissement, la commission cantonale sera chargée de reviser les tableaux transmis par les autres commissions de l'arrondissement.

Dans les villes qui sont chefs-lieux d'arrondissement et comprennent plusieurs cantons, la commission de statistique centrale instituée par l'article 3 revisera les tableaux des commissions cantonales de l'arrondissement.

ART. 13.

Dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, les tableaux statistiques des commissions cantonales de l'arrondissement seront en outre soumis, pour la statistique agricole, à l'examen des chambres consultatives d'agriculture instituées par le décret du 25 mars 1852.

ART. 14.

Cette vérification terminée, et les rectifications qu'elle aura pu amener une fois opérées, les tableaux statistiques cantonaux seront transmis par les sous-préfets, avec un état récapitulatif, pour l'arrondissement, aux préfets chargés de les soumettre à un dernier examen.

ART. 15.

Au fur et à mesure que les tableaux cantonaux auront été approuvés par les préfets, avis en sera donné aux présidents des commissions cantonales, qui en feront déposer la copie aux archives de la mairie du chef-lieu du canton.

ART. 16.

Il pourra être donné communication aux particuliers, par les soins du maire et sous les conditions qu'il déterminera, des tableaux ainsi approuvés.

Les maires des communes de la circonscription communale pourront s'en faire délivrer un extrait pour ce qui concerne leur commune.

TITRE IV.

CENTRALISATION DES STATISTIQUES CANTONALES.

ART. 17.

Dans les premiers mois de chaque année, les préfets transmettront au ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce, le tableau récapitulatif, par canton et par arrondissement, des statistiques cantonales annuelles.

Ils transmettront également, à l'expiration de chaque période de cinq ans, le tableau récapitulatif des statistiques cantonales quinquennales.

ART. 18.

A chacun de ces envois sera joint un rapport sur les travaux des commissions de statistique du département. Les préfets feront connaître celles qui auront prêté à l'exécution du présent décret le concours le plus actif, ainsi que les noms de leurs membres.

ART. 19.

Il sera tenu, au ministère de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce, une liste nominative, par département, des membres des commissions de statistique.

ART. 20.

Le ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce, nous adressera, tous les ans, un rapport d'ensemble sur les travaux de ces commissions. Ce rapport sera inséré au *Moniteur*.

TITRE V.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

ART. 21.

Les préfets dans l'arrondissement chef-lieu, les sous-préfets dans les autres arrondissements, pourront dissoudre les sociétés de statistique cantonale qui s'occuperaient de questions étrangères au but de leur institution.

ART. 22.

Les dépenses de matériel auxquelles pourront donner lieu leurs travaux seront à la charge de la commune chef-lieu du canton.

TITRE VI.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

ART. 23.

Les sociétés de statistique cantonale devront être formées et en mesure de commencer leurs travaux à partir du 1^{er} janvier 1853.

Fait aux Tuileries, le 1^{er} juillet 1852.

LOUIS-NAPOLÉON.

Par le Prince President :

Le Ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce,

F. DE PERSIGNY.
