# Les enquêtes sociales et l'émergence de l'expertise statistique au 19e siècle en Suisse

Autor(en): **Busset, Thomas / Le Dinh, Diana**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **8 (2001)**

Heft 2

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-20406

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

# LES ENQUETES SOCIALES ET L'EMERGENCE DE L'EXPERTISE STATISTIQUE AU 19E SIECLE EN SUISSE

THOMAS BUSSET ET DIANA LE DINH

L'histoire de la fonction publique et de la bureaucratie moderne fait l'objet à l'heure actuelle d'un regain d'intérêt manifeste.[1] Des études comparatives entre Etats d'Europe occidentale et Etats-Unis ont permis de mieux cerner les logiques dominantes qui ont marqué le développement de ce domaine. Si, relativement à la conception du fonctionnariat et au recrutement du personnel au 19e siècle, des différences significatives apparaissent, opposant le recours aux généralistes, auquel tend la Grande-Bretagne, à la formation de spécialistes, telle que la préconise la France, un même souci s'affirme d'instituer des appareils administratifs efficaces. L'intégration en leur sein d'experts et de compétences sectorielles en constitue l'une des expressions. Parmi les auteurs qui ont abordé la question pour le 19e siècle, Roy MacLeod s'est intéressé au développement de l'appareil étatique britannique de l'époque victorienne. En effet, à partir des années 1880, le terme d'*expertise,* en anglais, renvoie à la détention de connaissances particulières qui se démarquent du niveau général du savoir et sont l'apanage d'un nombre restreint d'individus.[2] L'étude de MacLeod montre comment, entre la fin du 18e et le début du 20e siècle, l'«expert» devient un acteur-clé de la «technique gouvernementale». Ce lent avènement s'inscrit dans le développement de l'activité légiférante de l'Etat, les autorités étant de plus en plus fréquemment amenées à traiter de questions nécessitant des connaissances spécialisées. C'est à cette mobilisation des ressources scientifiques que nous allons nous intéresser ici. Pour la Suisse, la constitution de l'appareil étatique et le développement des services publics n'ont été que peu étudiés. Cela peut s'expliquer notamment par l'éclatement des compétences entre les niveaux national, cantonal et communal, qui rend l'appréhension de cette question plus difficile. Cependant, au 19e siècle, une démarche est communément menée aux trois échelons, offrant de ce fait un terrain propice à l'analyse: l'exécution d'enquêtes sociales. Comme pour l'Allemagne, la thématique a été abordée de façon partielle dans la mesure où les études ont porté jusque-là surtout sur la période postérieure à 1870.[3] Ce découpage a conduit à nourrir une conception des enquêtes identifiant celles-ci essentiellement à une méthode d'investigation reposant sur un contact direct

avec les enquêtés.[4] Or en pratique ce critère n'entre en jeu qu'au cours de la seconde moitié du 19e siècle, essentiellement à partir des années 1870. Auparavant, d'autres formes d'approche prédominent, privilégiant une observation déconnectée, sans lien avec les principaux intéressés. Aussi avons-nous abordé le terme d'«enquête» dans un sens général, indépendamment des conceptions et des méthodologies utilisées. Au cours du 19e siècle, les enquêtes suivent une évolution qui traduit une spécialisation progressive de la recherche sur le social, qui va aboutir à la professionnalisation des agents qui la mettent en œuvre. Dans la première partie de notre contribution, nous tenterons de montrer, à partir d'un corpus d'enquêtes effectuées tout au long du siècle en Suisse,[5] comment on passe de relevés effectués par des acteurs dont c'est la position dans la société qui détermine avant tout l'autorité, à des études menées par des acteurs dont c'est désormais la formation qui fait la qualification.
Notre démarche vise par ailleurs à saisir comment les experts sont peu à peu intégrés au sein de l'appareil administratif. Elle s'inscrit dans la perspective de l'étude de la «scientificisation du social», traduction peu élégante mais explicite du concept de *«Verwissenschaftlichung des Sozialen»*. Par cette expression, l'historien Lutz Raphael désigne «la présence durable d'experts en sciences humaines,[6] de leurs arguments et des résultats de leurs recherches, dans les administrations et les entreprises, dans les partis et les Parlements, jusque dans les représentations mentales courantes des groupes, classes ou milieux sociaux».[7] A cet égard, les enquêtes sur le logement effectuées dans les principales villes de Suisse à la fin du 19e siècle constituent un objet d'étude précieux. Du fait de leur étendue, ces opérations font appel à des compétences variées. La valorisation, sous forme de publications, des données chiffrées implique des connaissances en matière statistique. A travers le cas de la ville de Berne, nous verrons comment le statisticien est impliqué dans l'enquête, et comment les autorités vont s'efforcer ensuite d'intégrer cet expert au sein de l'administration municipale.

## DU PHILANTHROPE AU SPECIALISTE

Bien que progressive, la spécialisation de la recherche sur le social est loin de constituer un processus continu, linéaire. Elle suit une chronologie heurtée, et n'empêche pas la coexistence de différents «modèles». Il apparaît cependant que jusqu'au début des années 1860 environ, les enquêtes sont menées essentiellement par des notables et des représentants des sociétés d'utilité publique. De fait, les figures qui dominent sont les pasteurs, largement majoritaires, les médecins, ainsi que les magistrats et juges de paix. On peut en

conclure que dans un premier temps, en l'absence notamment de formation spécifique, ce sont principalement les intermédiaires sociaux traditionnels, bénéficiant d'une «rente informationnelle» ou «observationnelle»[8] – autrement dit en possession, du fait de leur activité et de leur position, d'informations précieuses pour une appréhension de l'état de la société –, qui ont assumé le travail de recherche sociale. Les objets d'enquête confirment d'ailleurs cette hypothèse: touchant principalement aux questions de pauvreté et d'assistance, de criminalité et d'alcoolisme, et donc se rattachant à la notion de déviance et de remise en cause des normes et de la morale dominantes, ils relèvent plus particulièrement de préoccupations qui intéressent les élites bourgeoises, en particulier les cercles philanthropiques.[9] Ainsi, dans un mémoire publié par la Société genevoise d'utilité publique et consacré à la question, le paupérisme est présenté comme «le problème fondamental de la philanthropie moderne».[10] Les deux importantes enquêtes menées sur la pauvreté dans le canton de Vaud en 1827[11] et 1835,[12] lancées sur l'initiative du Conseil d'Etat, préoccupé notamment par les problèmes économiques posés par l'assistance, confirment le rôle joué par les représentants de ces milieux dans l'élaboration de la connaissance du phénomène. La première, considérée comme le recensement «le plus complet qui ait été fait jusqu'alors»,[13] reposait sur des questionnaires remplis par les pasteurs, tandis que la réalisation de la seconde fut confiée à une commission de notables.[14] L'étude de 1835, se défendant de faire œuvre de science, se proposait de définir les possibilités de réforme. Pour cela, il s'agissait de dresser un état de la situation de la population indigente, selon l'idée que l'action doit s'appuyer sur la connaissance. La «paupérologie»,[15] entendue comme l'établissement d'un savoir destiné à favoriser la gestion des secours aux nécessiteux, s'affirme dès lors comme un vecteur privilégié de la recherche sociale menée par les milieux philanthropiques.

Dans la deuxième moitié du 19e siècle, de nouveaux domaines de recherche s'affirment, tandis que se modifie le profil des enquêteurs. Deux noyaux thématiques «durs» peuvent être identifiés. Le premier touche au monde du travail, qui se trouve au centre de nombreuses enquêtes à partir des années 1860. Il est significatif que pour l'Exposition universelle de Paris (1867) aussi bien que pour celle de Vienne (1873), la Confédération ait commandé des études relatives à la situation du monde ouvrier en Suisse. Le second champ de réflexion recouvre la question du logement. Apparue dans les années 1880, celle-ci s'affirme dans toute son ampleur dans la décennie suivante. Suite à l'enquête pionnière menée à Bâle en 1889, plusieurs villes du pays, comme nous le verrons plus loin, s'attacheront ainsi à établir un état des lieux des habitations situées sur le territoire communal. Parallèlement à l'évolution de la conjoncture (intensification de l'industrialisation, organisation du mouvement

ouvrier, accroissement démographique, essor de l'urbanisation, etc.), qui met ces thèmes au chapitre des préoccupations dominantes, la mise en place d'un interventionnisme étatique et l'émergence d'une politique sociale sont pour beaucoup dans la floraison d'études consacrées à ces deux objets. La loi sur les fabriques de 1877, le besoin d'en contrôler l'application, de même que les projets d'en étendre le champ d'action ont ainsi largement contribué à stimuler enquêtes et statistiques.[16] En schématisant, on peut dire que l'on passe d'une démarche fondée sur des prémisses à coloration essentiellement morale destinée à éclairer les élites, à une approche des faits qui s'inscrit dans une perspective plus gestionnaire.

Pendant cette deuxième période, un autre type d'enquêteur se fait jour, qui se pare désormais des attributs de la science. L'émergence de cette nouvelle catégorie s'effectue notamment dans le sillage de l'institutionnalisation progressive des sciences sociales, ou encore de la lente mise en place d'un appareil officiel de statistique, d'abord au niveau fédéral, par la suite au niveau cantonal et communal.[17] Les notables, bourgeois et philanthropes qui s'essaient à décoder les ressorts de la question sociale ne disparaissent pas pour autant, mais se voient peu à peu concurrencés par des «spécialistes» – statisticiens et économistes surtout. L'étude comparative du profil des deux personnalités chargées par la Confédération de mener une enquête sur la condition ouvrière pour les Expositions universelles de Paris et de Vienne illustre de façon emblématique le tournant qualitatif qui s'opère dans ces années. Le responsable de la première étude, Gustave Moynier,[18] est un représentant typique du milieu philanthropique: engagé dans les mouvements de réforme sociale, il compte au nombre des fondateurs de la Croix-Rouge, et préside la Société genevoise d'utilité publique. Membre fondateur de la Société suisse de statistique (1864), il s'est rapidement retiré des activités de cette association. La trajectoire de Viktor Böhmert, le maître d'œuvre de la seconde enquête,[19] lui confère des compétences plus spécialisées dans le domaine émergent des sciences sociales. Après des études de droit et de sciences politiques en Allemagne *(Staatswissenschaften)*, il enseigne l'économie politique et la statistique à l'Université de Zurich, puis à l'Ecole polytechnique. Ses options libérales, manchestériennes, le conduisent cependant à livrer un panorama des conditions de travail dans les fabriques largement tributaire des vues du patronat. Néanmoins, il affiche clairement son souci de scientificité. Il va ainsi développer des considérations théoriques sur la façon de mener une recherche sociale, défendant notamment la démarche monographique et l'établissement de comparaisons entre les différents relevés.[20]

L'évolution que la différence entre Moynier et Böhmert laisse suggérer doit sans doute être relativisée. Les impératifs linguistiques imposés par le lieu où

devait se dérouler l'Exposition ont probablement aussi pesé dans le choix du responsable de l'étude. Or la Suisse romande et la Suisse alémanique présentent des traditions intellectuelles distinctes, cette dernière étant plus ouverte aux influences allemandes et à leurs conceptions de la recherche sociale. Il n'en demeure pas moins que l'étude de Böhmert s'inscrit dans un processus plus général de spécialisation et d'affinement des techniques déployées. On assiste en effet progressivement à une remise en cause des pratiques incertaines, approximatives, relevant même d'une forme d'amateurisme, qui avaient le plus souvent cours jusque-là. Ainsi à une démarche renonçant à toute prétention scientifique, ne revêtant aucune dimension systématique et sans fondement théorique particulier s'oppose peu à peu une approche soucieuse de faire œuvre de science. Cette évolution se concrétise avec le développement des enquêtes sur le logement, qui voient en effet se mettre en place des considérations d'ordre méthodologique généralement absentes auparavant. Une sensibilité aux modalités d'observation, une réflexion sur la manière de mener l'enquête se manifestent désormais.

Il faut rappeler à cet égard le rôle de l'économiste Karl Bücher, qui fait figure de pionnier et de référence, et dont l'enquête sur le logement à Bâle (1889) s'est imposée comme un modèle. Rattaché à l'école historique allemande, Bücher, qui enseignait l'économie politique à l'université, a contribué à introduire les concepts et les méthodes du *Verein für Socialpolitik* en Suisse. Marquée par un engagement social, soucieuse d'allier science et politique, sa démarche repose sur une recherche empirique, ancrée dans une observation minutieuse, systématique et complète des faits.[21] Cette approche implique un regard à large spectre, tenant compte des points de vue les plus divers, et notamment de celui des principaux intéressés. Ainsi, au-delà des commentaires personnels des agents de recensement qu'il intègre dans son rapport, Bücher prend en considération les avis d'un certain nombre d'ouvriers qu'il a recueillis dans le cadre de discussions organisées à cet effet. Il rompt en cela avec la «tradition» du recours à des tiers, qui consiste à s'en remettre à la médiation d'acteurs extérieurs, investis de l'autorité que leur confère leur statut social, pour documenter une question.[22]

A la suite de Bâle, d'autres villes vont être le théâtre d'enquêtes sur le logement: Lausanne (1894); Berne, Winterthour et Zurich (1896); Lucerne et Saint-Gall (1897); Vevey (1900).[23] L'attention portée à l'habitat ne constitue toutefois pas une nouveauté, la pratique des visites sanitaires étant alors chose relativement courante. En 1883/1884 par exemple, la menace de choléra avait conduit plusieurs municipalités à faire contrôler l'état des immeubles insalubres. L'étude menée à Genève avait même donné lieu à une publication.[24] Mais les enquêtes effectuées à partir de 1889 se démarquent de ces investi-

gations à plusieurs égards. Premièrement, elle revêtent un caractère systématique, l'attention portant sur l'ensemble des immeubles d'habitation du territoire communal ou d'un vaste périmètre bien délimité. Deuxièmement, les relevés se font selon des questionnaires et des critères uniformes. Troisièmement, ces opérations sont mises en valeur statistiquement. Cependant, ces enquêtes sont loin de constituer un corpus homogène. Le souci d'intégrer les commentaires personnels des agents de recensement et des enquêtés qui a marqué celle de Bâle ne fut pas partagé par les autres villes. Dans son étude sur les politiques du logement, Barbara Koller a mis en évidence l'existence de deux positions scientifiques bien distinctes: à l'engagement social et politique d'un Bücher vont s'opposer les représentations caractérisées par leur neutralité développées à Zurich et à Saint-Gall notamment.[25] Ces orientations reflètent des attitudes et des intentions politiques, mais découlent également des compétences de l'expert, comme de sa situation par rapport au mandant.
La publication des résultats, le traitement et la valorisation des données nécessitent pour le moins des connaissances en matière statistique. Or Zurich est la seule, de toutes les villes concernées, à être dotée d'un bureau de statistique au moment où l'exécution de l'enquête est décidée. Celui-ci avait été créé dans le cadre de la réorganisation administrative entraînée par la fusion, en 1893, du centre urbain avec onze communes de l'agglomération.[26] En l'absence d'un service similaire, les municipalités des autres villes doivent trouver des solutions à leur mesure. Celles de Berne, Winterthour et Saint-Gall s'assurent le concours d'un statisticien, qu'elles trouvent en la personne de Carl Landolt, alors qu'à Lausanne et à Lucerne on fait appel à des amateurs. A Lausanne, l'élaboration du rapport est confiée à l'avocat André Schnetzler,[27] un philanthrope libéral engagé, membre du législatif communal, qui avait été l'un des instigateurs de l'enquête. Quant à Lucerne, son choix se fixe sur le lieutenant-colonel Hermann Pietzcker, un instructeur de cavalerie semble-t-il,[28] qui se voit chargé de la direction du relevé de même que de la rédaction de la synthèse. Les publications lausannoise et lucernoise feront l'objet de critiques sévères de la part des statisticiens de métier; à propos de la seconde, Fritz Mangold déplorera non seulement le style particulièrement mauvais, mais aussi – chose gravissime en statistique – des erreurs de calcul.[29] Au vu des compétences du responsable, l'enquête lucernoise constitue tout au plus une simple imitation, aux limites évidentes, des expériences menées ailleurs.

## L'ENQUETE SUR LE LOGEMENT DE BERNE ET L'ECHEC D'UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA STATISTIQUE

A Berne, l'idée de mettre sur pied une enquête d'après le modèle bâlois circulait depuis 1892.[30] Repoussée plusieurs fois, l'entreprise fut finalement préparée par la Direction de police avec le concours de la Commission sanitaire *(Sanitätskommission)*[31] qui lui était subordonnée. Comme son nom l'indique, cette dernière assumait le contrôle des affaires sanitaires (hygiène publique, épidémies, etc.). Au début des années 1890, elle comprenait huit membres plus un secrétaire, dont le Directeur de police, qui présidait les séances, et son suppléant, deux médecins, un pharmacien, un chimiste et un architecte.

Le relevé proprement dit fut exécuté par une cinquantaine d'agents rétribués, pour la plupart des ouvriers du bâtiment. Leur tâche consistait à mesurer les habitations, pièce par pièce, et à en apprécier la qualité selon le formulaire préparé à cet effet. Après un contrôle par des employés communaux, la liste des immeubles insalubres était communiquée à la Police des constructions, qui intervenait dans les cas les plus graves.[32] La collecte des informations touchant à sa fin, il fallut songer à engager la personne qui devait en assurer le traitement statistique. Selon le procès-verbal de la séance du 20 mars 1896 où il est présenté à la Commission sanitaire, Carl Landolt, sur qui la Municipalité avait jeté son dévolu, aurait participé à l'enquête de Bâle.[33] Il s'était en tout cas distingué comme auteur d'une étude minutieuse sur le budget de dix familles ouvrières bâloises, parue en 1891.[34] De 1892 à 1894, il avait en outre travaillé en tant que collaborateur scientifique du bureau de statistique de la Ville de Zurich.[35]

Landolt se mit à l'ouvrage. Avec ses collaborateurs, il poursuivit le dépouillement des données tout au long de l'année 1898. Dans sa phase finale, le travail fut suivi de plus près par la Commission sanitaire, qui procéda à une relecture minutieuse des manuscrits, proposant de nombreuses modifications ponctuelles. Outre le Directeur de police, ce furent surtout l'hygiéniste Adolf Vogt et le directeur de la Régie fédérale des alcools Edmund Wilhelm Milliet qui exprimèrent leur avis. Ce dernier avait été coopté au sein de la Commission en avril 1896. Ancien directeur du Bureau fédéral de statistique et membre du comité de la Société suisse de statistique, Milliet disposait de fait du bagage lui permettant d'apprécier le travail de Landolt. Sa présence révèle ainsi le souci des autorités de contrôler l'expert en charge par un autre expert.

Landolt participait aux séances de la Commission sanitaire et pouvait par conséquent prendre position. Les procès-verbaux ne font pas mention de conflits. Le 5 septembre 1898 toutefois un passage dans lequel Landolt critiquait l'enquête lausannoise fit l'objet de discussions. Les membres de la Commission furent amenés à se demander dans quelle mesure ils avaient à répondre de

l'exactitude des calculs et des conclusions de l'enquête. Ils s'accordèrent sur le principe que la responsabilité de l'exploitation des données et des résultats incombait entièrement à l'auteur. Ils estimèrent en revanche devoir veiller aux propos tenus à l'encontre d'autres travaux ou manières de voir, et décidèrent de faire rayer le passage incriminé.[36] L'attitude de la Commission fait apparaître la position ambiguë du statisticien, engagé et contrôlé par l'administration mais, au bout du compte, seul responsable de ses propos.

Le rapport parut en 1899. Pour l'exécutif et les forces politiques qui avaient soutenu l'enquête, le moment semblait propice à l'instauration d'un service de statistique à Berne. Aux yeux des autorités, les tâches qui les attendaient justifiaient cette création. A ces raisons relevant de l'administration locale, s'ajoutaient des arguments qui touchaient plus généralement à la gestion des villes de grande taille. Des tendances prônant une extension et une professionnalisation de la statistique, de même qu'une coordination entre la Confédération et les cantons s'étaient manifestées quelques années auparavant déjà à travers une tentative de créer un forum réservé aux statisticiens officiels et de marquer une distance par rapport à la Société suisse de statistique, jugée trop éclectique.[37] Ces efforts n'avaient pas abouti,[38] mais les appels lancés par ces milieux en faveur de la création de services de statistique cantonaux et municipaux étaient bien dans l'air du temps et contribuaient à créer un climat propice à l'intégration de la discipline au sein des administrations. Ces démarches étaient influencées par l'exemple de l'Allemagne qui comptait de nombreux services de statistique municipaux.[39]

A Berne, un débat public au sujet de la création d'un service de statistique fut lancé en lien avec le budget pour l'année 1899, question qui, dans la ville fédérale, est soumise au référendum obligatoire. Après un premier rejet en décembre 1898, le vote du budget révisé fut fixé au 5 mars 1899. Les débats furent âpres. Parmi les points litigieux figurait le poste «santé». Il était prévu d'y allouer une somme de 11'000 francs, dont 7300 étaient destinés à la publication des résultats de l'enquête sur le logement, le solde devant permettre de maintenir en place le responsable et l'un de ses collaborateurs. Une campagne fut menée dans la presse: le quotidien radical *Der Bund* et l'organe des sociaux-démocrates *Berner Tagwacht* plaidaient en faveur du service, alors que la feuille conservatrice *Berner Tagblatt* y était fermement opposée. Les conservateurs invoquèrent en premier lieu l'état précaire des finances communales. Dans un article paru la veille du scrutin, ils n'hésitèrent pas à dénigrer le futur service, en prétendant notamment qu'il s'agissait d'un instrument aux mains des «socialistes», et que le directeur présumé, Landolt, était un des leurs.[40]

Malgré la virulence des attaques, le budget fut cette fois-ci accepté à une forte

majorité, ce qui permettait de prolonger l'engagement du responsable de l'enquête jusqu'à la fin de l'année. Mais la création définitive du bureau de statistique devait être soumise à un nouveau vote, en décembre 1899, en même temps que diverses autres affaires et parallèlement à des élections communales (renouvellement de l'exécutif et, partiellement, du législatif). Compte tenu du plébiscite de mars, l'issue du scrutin semblait sûre, et les partisans du bureau ne s'engagèrent que modérément. Or, à la surprise générale, la proposition fut largement rejetée, par 3034 non contre 1537 oui.

Comment expliquer ce refus massif? Le déroulement simultané des élections municipales a de toute évidence contribué au durcissement du climat politique. Dans un tel contexte, la création d'un service de statistique revêtait une dimension symbolique sans rapport avec les montants en jeu. La situation incertaine des finances communales et la perspective de nouvelles dépenses offraient un cheval de bataille bienvenu aux conservateurs. De leur côté, les partisans de l'office avaient estimé que ces coûts seraient largement compensés par les avantages qu'une partie importante de la population allait tirer de l'enquête, cette dernière devant permettre d'exercer un contrôle accru sur le logement, d'améliorer la qualité des habitations et, par conséquent, le sort des locataires. Ces considérations durent sembler bien lointaines et vagues à de nombreux électeurs. Par ailleurs, l'intervention des réformateurs hygiénistes ne pouvait que susciter la méfiance des franges défavorisées de la population, dans la mesure où ceux-ci s'en prenaient également à la sous-location, une pratique largement répandue, constituant pour ces milieux un revenu auxiliaire appréciable voire indispensable.

D'autres raisons touchent plus directement au service et, par conséquent, à l'institutionnalisation de la statistique. Selon les conservateurs, le budget de gestion d'un bureau de statistique était certes restreint, mais les conséquences de ses travaux difficilement prévisibles. Se référant au dépassement des coûts de l'enquête sur le logement, ils estimaient que ceux du service ne seraient pas plus contrôlables. Quant à ses activités, il était à craindre que le citoyen allait être noyé sous un flot de questionnaires et d'investigations. L'enquête n'a donc pas joué le rôle de catalyseur escompté, les partisans du bureau de statistique n'étant pas parvenus à convaincre le public de son utilité. Leur campagne a été menée en recourant largement à des arguments rationnels, reprenant le langage des spécialistes, alors que les conservateurs ont joué la carte émotionnelle. Au lendemain de la défaite, le commentateur du *Bund* dut reconnaître que la situation avait été mal appréciée. En mars, le souverain avait simplement souhaité que l'enquête sur le logement fût menée à terme, ce qui était somme toute logique compte tenu des efforts consentis jusque-là. Mais l'opération avait laissé dans l'ensemble une impression défavorable.[41]

A la fin de l'année 1899, Carl Landolt fut contraint de trouver un nouvel emploi. Il se fit engager dans le cadre des enquêtes de Winterthour et de Saint-Gall. En 1914 on créa un poste de statisticien auprès de la chancellerie communale de Berne. L'office de statistique fut quant à lui inauguré en 1918.[42]

## LA LONGUE MARCHE DES EXPERTS EN SCIENCES HUMAINES

L'analyse, sur le long terme, d'un large corpus d'enquêtes sociales menées au cours du 19e siècle en Suisse confirme une tendance observée dans d'autres pays, conduisant des généralistes philanthropes aux professions spécialisées. Parallèlement à ce développement se dessine un affinement des méthodes d'investigation. Deux enquêtes sur la condition ouvrière, effectuées l'une pour l'Exposition universelle de 1867 et l'autre pour celle de 1873, permettent de situer au tournant des années 1870 l'apparition d'une réflexion méthodologique marquée par un souci de scientificité. L'enquête sur le logement effectuée en 1889 à Bâle constitue un nouveau jalon de par la rigueur de sa démarche, la place qu'elle accorde au quantitatif et son engagement explicite en faveur des classes défavorisées. Il est significatif que l'enquête de 1873 et celle de 1889 aient été dirigées par des économistes allemands, formés outre-Rhin.

Les historiens ont essentiellement souligné jusque-là le caractère nouveau des enquêtes sur le logement faites dans les principales villes suisses à la fin du 19e siècle. Elles se distinguent en effet des relevés antérieurs par leur caractère systématique, leur démarche uniforme et leur valorisation sous forme de publications. Cependant, elles montrent également des différences importantes entre elles. La première concerne les responsables. Lorsque l'opération est entreprise, seule Zurich compte un statisticien professionnel au sein de son administration. Les autorités des autres villes confient le dépouillement des données, de même que la rédaction de l'ouvrage de synthèse, à un tiers engagé ou rétribué à cet effet. Alors que les édiles de Berne, Winterthour et Saint-Gall font appel à un expert en statistique, ceux de Lausanne confient la rédaction à un philanthrope membre du législatif communal, les Lucernois faisant quant à eux confiance à un néophyte. Le choix de ces deux villes montre que le statut du statisticien de métier n'est pas uniformément reconnu en Suisse. La mise en valeur des résultats et la qualité des publications sont elles aussi fort variables. Politiquement, elles sont moins engagées que ne l'avait été le travail de Bücher. Ce désengagement apparent ou réel appelle une explication. Il peut être mis en lien avec l'avènement d'une conception du service public reposant sur le principe de neutralité. Dans la perspective d'une histoire des experts, il peut également être interprété comme une perte de pouvoir du spécialiste qui, inté-

gré dans un appareil administratif hiérarchisé, sectorialisé et réglé par des procédures bien établies, n'intervient plus directement dans la formulation des textes législatifs ou politiques, comme cela avait été le cas durant la première moitié du 19e siècle. Le cas des enquêtes sur le logement en Suisse confirme ainsi une évolution qui a déjà été relevée par MacLeod.

A Berne, les forces politiques progressistes et l'exécutif cherchèrent à institutionnaliser la statistique municipale à la suite de l'enquête, le responsable de cette dernière étant pressenti pour en prendre la direction. Le parti conservateur mena une campagne virulente contre le projet. Ancrée dans une mouvance anti-bureaucratique, l'attaque dénonçait le développement incontrôlé de l'administration. Sur cette base, les conservateurs eurent beau jeu de s'en prendre à un instrument de gestion en mesure de dénoncer des inégalités sociales. Alors que les partisans de l'instauration d'un bureau de statistique développèrent essentiellement une argumentation rationnelle, les conservateurs recoururent à l'émotion. Le statisticien pressenti fut dénigré en tant que sympathisant de la social-démocratie. Lors du scrutin, l'électorat bernois s'opposa par une large majorité à la création du service. L'analyse de notre corpus d'enquêtes montre que l'entrée des experts en sciences humaines au sein des administrations fut loin d'être simple. Avant que leur intégration ne se fasse à plus large échelle et qu'ils contribuent au bon fonctionnement du service public, plusieurs générations d'universitaires ont eu à entreprendre une longue marche à travers les institutions.

*Notes*

1 En témoignent les ouvrages de Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie: servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, XVIIIe–XXe siècle,* Paris 2000; et de Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert,* Francfort s. M. 2000.

2 Cf. l'introduction dans Roy MacLeod (éd.), *Government and Expertise. Specialists, Administrators and Professionals, 1860–1919,* Cambridge 1988, 1–24, notamment 21.

3 En guise d'illustration, on mentionnera, pour la Suisse: Barbara Koller, *«Gesundes Wohnen». Ein Konstrukt zur Vermittlung bürgerlicher Werte und Verhaltensnormen und seine praktische Umsetzung in der Deutschschweiz 1880–1940,* Zurich 1995; Hansjörg Siegenthaler (éd.), *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts,* Zurich 1997. Sur l'institutionnalisation des sciences sociales en Suisse, cf. Markus Zürcher, *Unterbrochene Tradition. Die Anfänge der Soziologie in der Schweiz,* Zurich 1995; Diana Le Dinh (éd.), *L'avènement des sciences sociales comme disciplines académiques,* Lausanne 1997 *(Les Annuelles* 8, revue dirigée par Hans Ulrich Jost).

4 Pour une histoire des définitions et des méthodes, cf. Wolfram Siemann, «Zwischen Ordnungs- und Sozialpolitik: die Anfänge parlamentarischer und administrativer Enqueten in Deutschland», *Formation et transformation du savoir administratif en France et en Allemagne (18e/19e s.),* Baden-Baden 1989, 293–311.

5 Nous avons repéré une soixantaine d'enquêtes environ; pour un peu plus de la moitié d'entre elles, nous avons réuni une documentation reposant essentiellement sur des sources publiées. Bien qu'il ne s'agisse que de la partie visible de l'iceberg, ce corpus est suffisamment large et diversifié pour permettre d'ébaucher un panorama général des enquêtes sociales au 19e siècle, en dégageant leurs caractéristiques principales, ainsi que les grandes lignes de leur évolution.

6 Comprises dans un sens large, sciences sociales incluses.

7 Lutz Raphael, «Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), 165–193, cit. 166.

8 Gérard Leclerc, *L'observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales,* Paris 1979, 19.

9 Sur les débuts de la Société suisse d'utilité publique, cf. Gérald Arlettaz, «L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la Société suisse d'utilité publique (1810–1830)», *Revue suisse d'histoire* (1987), 239–259.

10 *Etude sur les causes du paupérisme dans le canton de Genève et sur les moyens d'y remédier,* publication posthume de la Société genevoise d'utilité publique, Genève, 1856, 6.

11 Frédéric-Louis Berger, *Du paupérisme dans le canton de Vaud,* Lausanne 1835.

12 *Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud et Rapport au Conseil d'Etat à ce sujet,* Lausanne 1841.

13 Berger (note 11), 3.

14 Au nombre de neuf: un conseiller d'Etat, un membre du Grand Conseil, un pasteur, un préfet, un pasteur et directeur de collège, un membre de la Cour d'appel, un juge de district, un membre du Conseil d'instruction publique et membre du Grand Conseil, un notaire et greffier au Tribunal de Lausanne.

15 Cf. Leclerc (note 8), 59–60.

16 Une première statistique des entreprises et du personnel soumis à cette loi a été réalisée en 1882; suivront des relevés en 1885, 1888, 1895, 1901, 1911, 1923, etc. Par rapport à l'extension de la loi, voir l'*Enquête concernant la révision de la loi fédérale sur les fabriques,* Association suisse du Grutli, 1899.

17 Cf. Hans Ulrich Jost, *Des chiffres et du pouvoir. Forum Statisticum* 35 (1995).

18 Gustave Moynier, *Les institutions ouvrières de la Suisse,* Genève 1867 (mémoire rédigé à la demande de la Commission centrale de la Confédération suisse pour l'Exposition universelle de Paris et présenté au jury international institué par le décret impérial du 9 juin 1866).

19 V. Böhmert, *Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtung der Schweiz,* Bd. I, Zurich 1873.

20 V. Böhmert, «Plan zur statistischen Erforschung der sozialen Frage und zu allgemeinen wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* XI (1872), 576–578.

21 Sur cette association, cf. Irmela Gorges, *Sozialforschung in Deutschland 1872–1914. Gesellschaftliche Einflüsse auf Themen- und Methodenwahl des Vereins für Socialpolitik,* Königstein/Ts. 1980.

22 Par exemple, en faisant remplir aux patrons des questionnaires sur les conditions de travail dans les fabriques, ou en demandant aux pasteurs d'élaborer une description de la situation des pauvres.

23 Outre la littérature citée, cf. Bruno Fritzsche, «Vorhänge sind an die Stelle der alten Lumpen getreten: Die Sorgen der Wohnungsfürsorger im 19. Jahrhundert», in Sebastian Brändli et al. (éd.), *Schweiz im Wandel. Studien zur neueren Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Rudolf Braun zum 60. Geburtstag,* Bâle 1999, 383–396.

24 Frédéric Ferrière, *Rapport sur les visites sanitaires instituées par le Conseil Administratif de la Ville de Genève pendant l'été 1884 [...],* Genève 1885. Certains auteurs considèrent le relevé de Genève comme la première enquête sur les logements. En fait, l'opération avait un but surtout utilitaire et l'organisation du relevé s'était faite de façon hétérogène.

Cf. A[ndré] Schnetzler, «La question du logement dans la Suisse occidentale», *Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland III. Schriften des Vereins für Socialpolitik* XCVII (1901), 69–104, en partic. 73–74.

25 Koller (note 3), 100–114.

26 A. Senti, «Fünfzig Jahre Zürcher Statistik», *Zürcher Statistische Nachrichten* 20 (1/1943), 3–6.

27 André Schnetzler, *Enquête sur les conditions du logement. Année 1994, présenté à la Municipalité de Lausanne,* Lausanne 1896. Sur l'auteur, cf. la notice nécrologique parue dans le *Journal de Genève* du 21. 6. 1911. Au sujet de l'enquête, cf. Frédéric Sardet, «A quoi sert de compter? Enjeux et portée d'une enquête publique», *Mémoire Vive* 5 (1996), 21–33.

28 Hermann Pietzcker, *Die Wohnungs-Enquete in der Stadt Luzern vom 10. Mai bis 3. Juli 1897,* Luzern 1898. Relativement à l'auteur, cf. Hansruedi Brunner, *Luzerns Gesellschaft im Wandel,* Lucerne 1981, 38, note 36.

29 F[ritz] Mangold, «Untersuchung über die Wohnungsfrage in der deutschen Schweiz», *Neue Untersuchungen über die Wohnungsfrage in Deutschland und im Ausland. Schriften des Vereins für Socialpolitik* XCVII (1901), 24. Concernant la publication lausannoise, cf. Carl Landolt, «Zur Wohnungsfrage», *Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Socialpolitik* 5 (1897), 240.

30 Archives de la Ville de Berne (AVB), Sanitäts-Commission – Protokoll IV, 147 (séance du 15 février 1892).

31 Elle est appelée *Gesundheitskommission* à partir de 1900.

32 Fr. Roth, «Welche Resultate hat die Berner Wohnungsenquete von 1896 hinsichtlich der Verbesserungen der Wohnungseinrichtungen bis jetzt aufzuweisen?», *Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Socialpolitik* 8 (1900), 197–210.

33 AVB, Sanitäts-Commission – Protokoll IV, 215 (séance du 20 mars 1896).

34 Carl Landolt, «Zehn Basler Arbeiterhaushaltungen», *Journal de statistique suisse* 27 (1891), 281–372.

35 Senti (note 26), 27.

36 AVB, Sanitäts-Commission – Protokoll IV, 247 (séance du 5 septembre 1898). Landolt publia sa critique ailleurs (cf. note 29).

37 Sur cette association, cf. Hermann Baechtold, «Die schweizerische statistische Gesellschaft 1864–1914», *Journal de statistique suisse* 50 (1914), 247–280; Thomas Busset, Diana Le Dinh, «Le ‹Journal de statistique suisse›, 1864–1914: de la prédominance de l'éclectisme à l'émergence d'un discours de spécialistes», in Alain Clavien, Diana Le Dinh et François Valloton (éd.), *Histoires de revues,* Lausanne 1993, 85–101 *(Les Annuelles* 5, revue dirigée par Hans Ulrich Jost).

38 Jost (note 17), en partic. 21–32. Une seconde tentative, visant à un regroupement professionnel au sein d'une Union intercantonale des statisticiens officiels, ne connut guère plus de succès. L'institutionnalisation aboutit en 1920 avec l'Union des offices suisses de statistique.

39 Cf. Bénédicte Zimmermann, «Statisticiens des villes allemandes et action réformatrice (1871–1914). La construction d'une généralité statistique», *Genèses* 15 (1994), 4–27.

40 *Berner Tagblatt,* 4. 3. 1899.

41 *Der Bund,* 19./20. 12. 1899.

42 Cf. Gerhard Steffen, «75 Jahre stadtbernische Statistik», *1918–1993 – 75 Jahre Amt für Statistik der Stadt Bern,* Berne 1993, 39.

## ZUSAMMENFASSUNG

### SOZIALENQUETEN UND DER AUFSTIEG STATISTISCHER EXPERTISE IM 19. JAHRHUNDERT IN DER SCHWEIZ

Der vorliegende Beitrag untersucht anhand einer Studie über Sozialenqueten und Statistikexperten, wie humanwissenschaftliche Experten und ihre Argumentationsweise Eingang in die Verwaltung fanden. Er analysiert damit am konkreten Beispiel Prämissen einer «Verwissenschaftlichung des Sozialen» (Lutz Raphael). Die Analyse eines umfangreichen Samples von Enqueten, die im Laufe des 19. Jahrhunderts in der Schweiz durchgeführt wurden, bestätigt einen auch für andere Länder festgestellten Trend der Verdrängung der Philanthropen und Generalisten durch spezialisierte Berufsgruppen. Parallel dazu zeichnet sich eine Verfeinerung der Untersuchungsmethoden ab. Diese Prozesse verlaufen, wenn auch langfristig unaufhaltsam, weder kontinuierlich noch geradlinig. Ein Beispiel bieten die hier exemplarisch herangezogenen Wohnungsenqueten, die in den grösseren Städten der Schweiz am Ende des Jahrhunderts durchgeführt wurden. Sie unterscheiden sich zwar von früheren Erhebungen durch ihre Systematik, ein vereinheitlichtes Vorgehen und eine Veröffentlichung des gesammelten und überarbeiteten Materials, jedoch legen sie dabei grundlegend andere Auffassungen an den Tag. Während die Basler Enquete von 1889 eine Parteinahme für die benachteiligten Bevölkerungsschichten erkennen lässt, bemühen sich die anderen um gesellschaftliche Neutralität. Diese Zurückhaltung kann mit einem Machtverlust der Experten in Zusammenhang gebracht werden. Durch ihre Einbindung in einen hierarchisierten, sektorialisierten und normierten Verwaltungsapparat waren sie an der Formulierung von gesetzlichen oder politischen Texten nicht mehr direkt beteiligt, wie dies in der ersten Hälfte des Jahrhunderts der Fall gewesen war. In Bern bemühten sich die Behörden nach Abschluss der Wohnungsenquete ein statistisches Büro einzurichten. Das Projekt scheiterte jedoch am Widerstand der konservativen Partei und an der Mehrheit der Stimmbeteiligten. Dieser Fehlschlag macht deutlich, dass der lange Marsch der Experten in die Verwaltungen voller Fallstricke war und zu teils erbitterten Konflikten führte.

*(Übersetzung: Thomas Busset)*