

# La mise en place du Bureau fédéral de statistique

Autor(en): **Busset, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **45 (1995)**

Heft 1: **Statistikgeschichte = Histoire des statistiques**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81118>

## **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.

## La mise en place du Bureau fédéral de statistique

---

Thomas Busset<sup>1</sup>

### **Zusammenfassung**

*Während der 1850er Jahre ist die offizielle Bundesstatistik ganz nur die Angelegenheit von Bundesrat Franscini. Ein eigentliches Amt wird erst nach dessen Tod geschaffen, und zwar im Geiste der deutschen «Staatswissenschaften». Das Amt hat aber Mühe, die nötigen Statistiken von den Kantonen zu erhalten. Anlässlich des Rücktritts des umstrittenen Direktors Max Wirth 1873 kommt es zu einer Kontroverse über die unterschiedlichen Vorstellungen der Aufgaben dieses Amtes. Die Amtszeit des Nachfolgers J. J. Kummer führt zu einem Auseinanderfallen von Verwaltungsmilieu und Universitätsmilieu. Sie ist im weiteren gekennzeichnet durch das Bemühen, das Amt aus den Debatten um die soziale Frage herauszuhalten.*

L'histoire de la statistique de l'Etat suisse, telle qu'elle nous apparaît à travers les textes qui lui sont consacrés, met en exergue le rôle pionnier joué par Stefano Franscini (1796–1857). Non sans raisons, puisque c'est à la demande expresse du magistrat tessinois que la statistique a été introduite parmi les tâches relevant du Département fédéral de l'intérieur, dicastère qu'il s'était vu attribuer lors de la répartition des sièges du premier gouvernement de l'Etat fédéral. En 1850, Franscini, qui, par le passé déjà, avait publié plusieurs ouvrages de statistique<sup>2</sup>, est non seulement l'instigateur mais aussi la cheville ouvrière du recensement fédéral de la population. Il procède personnellement à l'exploitation des données qu'il publie dans deux volumes des *Matériaux pour la Statistique de la Confédération suisse*. Après son décès, en 1857, on honorera avec passablement d'insistance son œuvre de statisticien, réhabilitant par là l'activité

<sup>1</sup> Cet article a été rédigé dans le cadre d'une recherche financée par le Fonds national de la recherche scientifique.

<sup>2</sup> *Statistica della Svizzera*, Locarno, Armando Dadò, 1991 (v. o. 1827; v. all. 1829); *Der Kanton Tessin, historisch-geographisch-statistisch gesehen*, St-Gall et Berne, 1835; *Nuova statistica della Svizzera*, Lugano, 1847/1851 (v. fr. 1855).

du magistrat dont les années passées à Berne, au sein de l'exécutif fédéral, furent entachées de nombreux déboires; d'aucuns célébreront en lui le «Père de la statistique suisse», «l'un des génies tutélaires de la Suisse»<sup>3</sup>. Or, Franscini meurt sans avoir pu mettre en place une institution statistique, une tâche qui incombera à son successeur, Giovan Battista Pioda (1808–1882) qui, pratiquement, devra repartir à zéro. Aussi, la création, en 1860, du Bureau fédéral de statistique – depuis 1979, Office fédéral de la statistique – et les premières années de ce service m'apparaissent-elles davantage marquées par des facteurs exogènes, internationaux, que par un héritage de Franscini. Cette contribution ne se préoccupera donc qu'accessoirement des vues et de l'apport du Tessinois pour se centrer davantage sur les débats qui ont guidé et accompagné la mise en place du service de statistique de la Confédération.

Une telle approche est grandement facilitée par l'existence d'une importante littérature internationale qui a vu le jour au cours de ces vingt dernières années en France et ailleurs. Ainsi, la publication récente du magistral ouvrage d'Alain Desrosières – *La politique des grands nombres*<sup>4</sup> – offre-t-elle une occasion idéale de faire un «état des lieux» et de «relire» les débuts de la statistique officielle suisse à travers une focale large, comparative. L'optique retenue s'écarte donc des études institutionnelles traditionnelles qui, en général, abordent le sujet comme une suite de perfectionnements et d'extensions résultant de nouvelles demandes formulées le plus souvent par les autorités politiques<sup>5</sup>.

### Un rapide tour d'horizon en guise de rappel

Lorsque la Suisse songe à se doter d'un service de statistique, elle se situe en retard par rapport à la plupart de ses voisins. La France par exemple, qui disposait d'un «bureau de statistique» durant la période 1800–1812 – le service existait en fait depuis 1799 sous le nom de «bureau particulier» –, s'inspirant de l'exemple anglais, rétablit, en 1834, le «Bureau de statistique

3 Tiré des messages lus à l'occasion de l'inauguration, à Faido, du monument dédié à Franscini, le 13 septembre 1896; voir Emil Gfeller, «Stefano Franscini, ein Förderer der schweizerischen Statistik», in: *Journal de statistique suisse* (dorénavant abrégé *JSS*), 1898, p. 755. Sur Franscini, consulter également Raffaello Ceschi, «Stefano Franscini 1796–1857», in: Urs Altermatt (éd.), *Die Schweizer Bundesräte, Ein biographisches Lexikon*, Zurich et Munich, Artemis, 1991, p. 127–132.

4 Alain Desrosières: *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

5 Voir en particulier Johann Jakob Kummer, «Geschichte der Statistik in der Schweiz», in: *JSS*, 1885, p. 1–32; de même que N[àum] Reichesberg: *Die amtliche Statistik in der Schweiz*, Berne, Buchdruckerei Scheitlin, Spring & Cie, 1910. La «vision officielle» des débuts de la statistique en Suisse est consignée dans le «Rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale sur les prestations et les ressources du bureau de statistique» (du 2 juillet 1873), in: *Feuille fédérale* (dorénavant *FF*), 1873/2, p. 1121–1150.

générale» qui, en 1840, prend le nom de «Statistique générale de la France». La Prusse, de son côté, disposait d'un bureau de statistique au début du siècle déjà; dissous en 1805, il fut reconstitué en 1810. Les Pays-Bas ouvrent le leur en 1832, alors que l'Angleterre adjoint un service de statistique au Board of Trade en 1832<sup>6</sup>. De façon générale, ces offices de la première heure ne sont encore que peu stables et ne disposent que d'une assise fragile au sein des administrations, si bien qu'ils disparaissent pour la plupart après quelques années déjà. Le caractère éphémère de ces expériences, souvent reconduites ultérieurement, ne permet pas, alors, l'établissement de traditions et de routines communément acceptées<sup>7</sup>. Au cours des années 1830 et 1840, que le statisticien danois Harald Westergaard appelle, dans son histoire de la statistique publiée en 1932, «era of enthusiasm»<sup>8</sup>, cet engouement touche également le champ privé, puisque de nombreuses sociétés voient le jour, en Angleterre notamment, où la *Manchester Statistical Society* (1833) et la *Statistical Society of London* (1834) seront toutefois les seules à se maintenir au-delà de cette période d'effervescence. L'*American Statistical Association* est quant à elle fondée en 1839. En France, la *Société de Statistique de Paris* naît en 1803, mais pour disparaître en 1805 déjà; elle ne deviendra une association influente qu'en 1860<sup>9</sup>.

Qu'en est-il de la Suisse? Durant l'Ancien Régime, plusieurs érudits helvétiques qui ont pour nom J.-L. Muret (1715–1796), J. H. Waser (1742–1780), I. Iselin (1728–1782), etc., participent à des titres divers au débat démographique. Certains cantons, dont Bâle, Zurich et Berne, entreprennent des dénombremments de leur population, opérations qui seront parfois renouvelées durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle encore. Un premier recensement d'envergure a lieu durant la République helvétique, en 1798, mais demeure inachevé<sup>10</sup>. En 1835, la Diète décide de faire procéder à un nouveau comptage afin de définir les contingents en hommes et en argent de chaque canton; échelonnée sur plus de deux ans (1836–1838), l'opération est de qualité médiocre<sup>11</sup>. En 1842, la Diète encore, sous le coup des mesures protectionnistes des Etats voisins, fait réaliser une vaste enquête – 213 questions! – sur la production; elle aussi

6 Voir Jacques et Michel Dupâquier: *Histoire de la démographie*, Paris, Perrin, 1985, p. 256–275.

7 Wolfgang Bonss: *Die Einübung des Tatsachenblicks*, Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung, Francfort-sur-le-M., Suhrkamp, 1982, p. 100–101.

8 Harald Westergaard: *Contributions to the History of Statistics*, Londres, King and Son, 1932.

9 Voir Dupâquier, op. cit., p. 299–304. De même que Wilhelm Henninger, «Die nationalen Statistischen Gesellschaften», in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, 24, 1934/35, p. 185–207.

10 Voir André Schluchter: *Die Bevölkerung der Schweiz um 1800*, Eine Auswertung der helvetischen Volkszählung von 1800 und anderer zeitnaher Erhebungen, mit Einbezug der Bevölkerungsentwicklung bis 1980, Berne, Office fédéral de la statistique (OFS), 1988.

11 Voir Thomas Busset: *Pour une histoire du recensement fédéral*, Berne, OFS, 1993, p. 26–33.

n'obtient que des réponses très lacunaires et insuffisantes, si bien que la commission chargée de l'opération s'abstient d'exploiter le matériel collecté<sup>12</sup>. De son côté, August von Gonzenbach se voit confier la tâche d'établir un bilan du commerce avec les Etats voisins (1842–1847). Enfin, parmi les entreprises qui méritent d'être mises en exergue parce que révélatrices du peu d'écho qu'éveille la statistique, il faut citer celles de Jakob Christoph Bernoulli (1782–1863) et de Friedrich von Taur (1826–1886). Le premier fonde en 1827 une publication périodique, l'*Archiv für Statistik und Nationalökonomie* – parution de cinq volumes jusqu'en 1830 –, qui contient textes et tableaux, la plupart relatifs à la population. Une trentaine d'années plus tard, Friedrich von Taur – pseudonyme du baron Friedrich Hiob Erdmann von Rothkirch und Panthen, un libéral allemand qui s'était établi en Suisse suite à l'échec de la Révolution de 1848/49 –, un spécialiste reconnu de la statistique commerciale, édite en 1860 et 1861 une publication bimensuelle, l'*Archiv für schweizerische Statistik*, qui se réfère à de nombreuses statistiques provenant des administrations fédérale et cantonales, portant notamment sur les chemins de fer, les banques et les assurances. A cause du manque d'abonnés sans doute, il met un terme à l'expérience et se consacre dès 1862 à la *Schweizerische Handels-Zeitung* qui contient, outre des statistiques, des commentaires sur des questions d'actualité politique<sup>13</sup>.

L'échec de l'entreprise commerciale de von Taur prouve à tout le moins que le public statisticien était encore restreint vers le milieu du siècle. La création d'une société de statistique est cependant imminente, puisqu'elle se concrétisera en 1864; l'association commence presque aussitôt à publier une revue – le *Journal de statistique suisse (JSS)* – dont la survie dépendra, il est vrai, très vite de l'appui de la Confédération et de la participation active du Bureau fédéral de statistique<sup>14</sup>.

Plus grave que ce public clairsemé, l'absence de relève constitue une entrave sérieuse à un démarrage de la statistique. Autant qu'on puisse en juger, l'enseignement dans le domaine est en effet rudimentaire<sup>15</sup>. Du

12 Voir Kummer, op. cit., p. 7. A ma connaissance, cette enquête n'a pas donné lieu à une étude historique plus fouillée.

13 Voir la notice nécrologique que lui consacre Kummer, in: *JSS*, 1886, p. 190.

14 Voir Thomas Buset et 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: *Histoires de revues*, 1993, p. 85–101 (*Les Annuelles*, n° 4, sous la dir. du prof. H.-U. Jost).

15 Le seul survol des listes de cours est en effet trompeur dans la mesure où la statistique, même lorsqu'elle est annoncée dans l'intitulé, n'occupe souvent qu'une place marginale. A Bâle, par exemple, la chaire d'«économie nationale et de statistique» est instituée par une loi sur l'université de 1855, ce n'est cependant qu'à partir de 1921 que Fritz Mangold se consacre à proprement parler à la seconde tant par des cours que par l'instauration d'un séminaire. Voir Edgar Bonjour: *Die Universität Basel*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1960, p. 725.

reste, ce n'est que vers le milieu du siècle que sont créées les premières chaires d'économie politique, discipline à laquelle la statistique est en général intégrée. En Suisse alémanique, ces cours sont presque exclusivement dispensés par des enseignants étrangers, d'outre-Rhin le plus souvent. Le Genevois Antoine-Elisée Cherbuliez (1797–1869), qui enseigne l'«économie nationale» à l'École polytechnique fédérale de Zurich à partir de 1855, constitue une notable exception; bien que publiant un cours de statistique dans les premiers numéros du *Journal de statistique suisse*, il reste cependant étranger à la constitution et aux activités de la *Société suisse de statistique*.

Outre les «sciences de l'Etat» à l'allemande – les «Staatswissenschaften» –, un second vecteur exogène va exercer une influence majeure sur les débuts de l'institutionnalisation de la statistique en Suisse: le Congrès international de statistique qui s'est constitué sous l'impulsion d'un contemporain de Francini, le Belge Adolphe Quetelet (1796–1874), et de quelques autres. Les premières sessions ont lieu à Bruxelles (1853), Paris (1855), Vienne (1857), puis Londres en 1860, année de la fondation du Bureau fédéral de statistique. Ultérieurement, il y aura encore cinq autres réunions: Berlin (1863), Florence (1867), La Haye (1869), Saint-Petersbourg (1872) et Budapest (1876)<sup>16</sup>. Selon ses protagonistes, le congrès visait à harmoniser et à coordonner les productions nationales dans le but de parvenir à une statistique internationale. Durant les séances initiales, le congrès développe une activité fébrile et, par sa dynamique, stimule l'émulation; on y décide la réalisation de telle ou telle statistique que les délégués ont ensuite pour charge d'effectuer ou de proposer à leur gouvernement. La constitution de ce réseau international des statisticiens a ainsi contribué de façon décisive à l'institutionnalisation de la statistique officielle dans les Etats touchés par le mouvement. Toutefois, ce qui semblait relativement simple au départ allait rapidement se révéler utopique du fait de l'opposition entre les intérêts des statisticiens proprement dits et ceux des représentants gouvernementaux plus soucieux de préserver les spécificités nationales. Par ailleurs, un clivage de plus en plus net allait séparer les statisticiens officiels et les amateurs plus ou moins éclairés dont la présence entravait les débats entre professionnels désireux de discuter de problèmes techniques (définitions de catégories, etc.).

Francini lui-même n'a jamais suivi les discussions. Durant ces réunions, la Suisse n'envoie pas de délégation officielle. Toutefois, en 1853

16 Voir F. X. von Neumann Spallart: *Die Erfolge der internationalen statistischen Congresses 1853–1876 und Vorschläge zur Gründung eines Institut international de Statistique*, Vienne, Ch. Reisser & M. Werther, 1885; Eric Brian, «Statistique administrative et internationalisme statistique pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle», in: *Histoire et Mesure*, 1989, IV, p. 201–224.

déjà, elle est représentée officieusement par Gerold Meyer von Knonau, archiviste d'Etat à Zurich, et Marc d'Espine, un médecin genevois qui s'était fait connaître par ses travaux sur la mortalité. L'un et l'autre feront un rapport à Frascini sur les débats; le second, reprenant à son compte les recommandations de Quetelet, suggère l'introduction en Suisse d'une «Commission centrale et des Commissions locales pour faire des recherches et des publications sur la statistique nationale d'après les principes adoptés par le Congrès de Bruxelles»<sup>17</sup>. Ce système préconisait l'établissement d'un conseil permanent formé de spécialistes des diverses disciplines touchées par la statistique, et dont la fonction serait d'établir un programme de statistique et d'en assurer le suivi. La proposition ne reçut pas l'aval de Frascini qui, lapidaire, nota dans le rapport de gestion du Conseil fédéral pour l'année 1854:

«Quoique le Département regrette que ni la Confédération, ni les cantons n'aient jugé à propos de donner les mains à des mesures ayant pour but l'organisation de la statistique [...], il n'a cependant pas cru que le moment fût venu de donner ultérieurement suite à ces propositions.»<sup>18</sup>

S'il n'est guère possible de savoir si Frascini était opposé au principe même des commissions<sup>19</sup>, il est certain que son peu d'enthousiasme à se rallier à une démarche dont on peut penser qu'elle aurait dû le combler, résulte des expériences pénibles endurées et notamment du refus des parlementaires d'accorder les moyens qui auraient permis un dépouillement satisfaisant du recensement de la population de 1850. S'il est vrai que Frascini a encouragé d'Espine à maintenir ses contacts internationaux, il est tout aussi vrai qu'il ne se fera plus rien en matière d'institutionnalisation de son vivant<sup>20</sup>.

### **La procédure de mise en place du Bureau fédéral de statistique**

Suite au décès de Frascini, la première préoccupation statistique de son successeur fut d'assurer l'achèvement de la cinquième partie des *Matériaux* [...], consacrée au commerce. Rapidement, Pioda devra aussi s'intéresser au mode d'organisation à adopter, puisque au début novembre 1858 est déposé un rapport «concernant l'organisation de la statistique et la méthode la plus convenable à y appliquer». Le document en question, remis par la *Société suisse d'histoire naturelle*, propose à nouveau le sys-

17 Rapp. du Conseil féd. sur sa gestion pendant l'année 1854, in: *FF*, 1855/1, p. 513.

18 Ibid.

19 A ma connaissance, Frascini n'a jamais pris position pour l'un ou l'autre des systèmes; sur l'échange Frascini-d'Espine, voir Gfeller, op. cit., p. 712-716.

20 Voir Gfeller, op. cit., p. 714.

tème des commissions, une prise de position qui ne surprend guère puisque la rédaction avait été confiée à un «triumvirat» au sein duquel on retrouvait en particulier d'Espine, auquel s'étaient joints deux professeurs, le pathologiste Hermann Lebert, de Zurich, et le biologiste lausannois Louis Dufour.

Cette initiative privée ne fut pas la seule à réclamer la mise sur pied d'une organisation ou d'un concept statistiques. La même année en effet, à l'occasion des débats de l'Assemblée fédérale sur le budget, il fut proposé de ne pas allouer la somme de 2500 francs nécessaire au fonctionnement du service de statistique; si le crédit fut accordé, le Conseil fédéral fut également invité à examiner «s'il convenait pour l'avenir de continuer à faire de la statistique officielle [...]»<sup>21</sup>. Une année plus tard, lors de la discussion du budget de 1860, il semblait qu'on allait pouvoir passer aux actes puisque les autorités fédérales proposaient l'établissement d'un bureau permanent de statistique. Toutefois, l'Assemblée fédérale trouva que c'était aller un peu vite en besogne et demanda que la question soit sérieusement étudiée avant que des décisions ne soient prises.

Le Département de l'intérieur s'attelle dès lors à la tâche et propose, le 26 août 1859, la mise sur pied d'une commission censée examiner le système à adopter. Ce procédé fut rejeté par le Conseil fédéral qui estimait qu'une telle étude était du ressort du département lui-même. Selon le rapport de gestion pour 1859, la «division statistique» a consacré la quasi-intégralité de la seconde moitié de l'année à cette question, réalisant notamment une enquête sur les systèmes en vigueur à l'étranger. Le 15 décembre, le Département de l'intérieur, adoptant à son tour les recommandations du Congrès international de statistique, «proposait la création d'une Commission centrale de statistique avec bureau et d'institutions analogues dans les différents Cantons»<sup>22</sup>. Événement notoire, le Conseil fédéral désavoue une fois encore son ministre de l'intérieur et présente, le 9 janvier 1860, un projet de loi «concernant l'organisation d'une statistique nationale suisse», axé sur la création d'un bureau de statistique. Grâce au message qui l'accompagne, on sait quelles furent les raisons – mais pas qui s'est imposé<sup>23</sup> – qui ont conduit l'exécutif à privilégier, en fin de compte, cette option.

Dans cette missive, le Conseil fédéral commence par justifier la réalisation, par la Confédération, d'une statistique nationale. L'argumentation repose sur la taille réduite des cantons – ou du moins des plus petits d'entre

21 Rapp. de la Commission du Conseil national sur l'établissement d'un bureau de statistique, du 13.1.1860, in: *FF*, 1860/1, p. 384.

22 Rapp. du Conseil féd. sur sa gestion en 1859, in: *FF*, 1860/2, p. 117.

23 Les textes et les sources consultés sont muets sur le sujet. Il serait intéressant de savoir si Hildebrand par exemple – voir infra note 30 – a été mêlé à cette question.

eux – qui ne permettrait pas la mise sur pied, à ce niveau, de statistiques sur des phénomènes suffisamment nombreux. Le Conseil fédéral fait ensuite le tour des solutions adoptées dans les autres Etats. Il distingue trois groupes:

- le premier est formé des Etats dotés d'un bureau de statistique; c'est le cas le plus répandu que l'on trouve dans le «Grand-Duché de Baden, en Bavière, Brunswik, Danemark, Hanovre, Mecklenbourg-Schwerin, Norvège, Prusse, Russie, dans le Royaume de Saxe, en Saxe-Weimar-Eisenach et le Duché de Toscane»;
- le second comprend la Belgique, les Etats de l'Eglise, la Sardaigne, le Royaume des deux Sicile et l'Espagne, qui ont opté pour une commission centrale;
- le dernier est constitué des pays qui, tels la France, l'Autriche, la Suède ou les Pays-Bas, ont retenu une solution mixte en adjoignant des experts à leur bureau<sup>24</sup>.

Après ce survol et un rappel des propositions formulées par la *Société suisse d'histoire naturelle*, le Conseil fédéral expose les motifs qui le conduisent à rejeter le système des commissions:

«Contrairement à ces propositions [présentées par la commission de la *Société suisse d'histoire naturelle*], le Conseil fédéral, après mûr examen de la question, a trouvé que ce système ne répondait pas aux institutions politiques de la Suisse, vu que depuis l'introduction du système directorial, chaque Département fédéral est autorisé à communiquer directement avec les Gouvernements cantonaux, et que dès-lors il n'y a aucune nécessité de créer pour la statistique des organes intermédiaires particuliers, notamment eu égard aux grands frais qu'occasionneraient les travaux statistiques à la Confédération et aux Cantons, si l'on adoptait le système des Commissions.»<sup>25</sup>

A ces motifs le Conseil fédéral ajoute l'absence, dans la fonction publique, d'un personnel suffisamment nombreux disposant d'un «bagage» qui lui permettrait d'entrer dans les commissions.

«Par ces motifs[,] le Conseil fédéral, à l'unanimité, a adopté le système des bureaux, et afin de tenir compte des exigences des congrès internationaux, il a autorisé, dans le projet qu'il vous présente, son Département de l'Intérieur à s'adjoindre des experts dans des cas spéciaux.»<sup>26</sup>

La Suisse se rapproche donc du troisième cas de figure décrit plus haut, puisqu'elle a retenu la solution du bureau mais avec la liberté de recourir aux conseils d'experts en cas de besoin. L'interprétation de ce choix n'est guère aisée sur la base des seuls documents consultés. Si les réticences

24 Voir «Message du Conseil fédéral concernant l'organisation d'une statistique nationale suisse», du 9 janvier 1860, in: *FF*, 1869/1, p. 272–275.

25 *Ibid.*, p. 279.

26 *Ibid.*

cantonales constituent bien une entrave majeure au développement de la statistique officielle, l'option du bureau semble traduire également le souci des autorités de garder cette dernière sous contrôle et d'éviter de devoir faire face à l'avenir à une sorte de «contre-pouvoir» qui pourrait engendrer une dynamique difficilement maîtrisable. Toujours est-il que la «loi fédérale concernant la création d'un bureau de statistique» est adoptée le 21 janvier 1860. Le service a pour tâche de «réunir, coordonner et publier des données statistiques», dans le but «d'obtenir une statistique complète de la Suisse» et «de faire des publications périodiques sur les éléments qui sont particulièrement sujets à changer, et, cas échéant, de publier des monographies sur des objets spéciaux». Le programme est défini annuellement par le Conseil fédéral. Il est en outre stipulé que la collecte de matériel doit se faire d'entente avec les gouvernements cantonaux<sup>27</sup>.

La loi acceptée, le Conseil fédéral se hâte de mettre au concours la place de directeur que l'on trouve en la personne de Gustav Vogt (1829–1901), un juriste bernois qui occupera le poste un peu plus de deux ans, de juin 1860 à septembre 1862. Pour l'accomplissement de sa tâche, il est secondé par un secrétaire, un copiste et, si nécessaire, du personnel temporaire participant pour l'essentiel au dépouillement du recensement fédéral de la population de 1860, le principal travail statistique alors en chantier<sup>28</sup>. Malgré l'importance de ce dernier, Vogt fut également nommé commissaire pour l'exposition universelle de Londres (1862), une charge qui l'obligea à un séjour de près de cinq mois dans la capitale anglaise. Sous la direction de Vogt, le bureau de statistique commence à travailler à des statistiques sur les associations, le mouvement de la population, les assurances-incendies – suites du sinistre de Glaris des 10 et 11 mai 1861 –, liquidant par ailleurs une importante correspondance en relation avec des demandes statistiques (données ou méthodes d'investigation) ou autres provenant de gouvernements étrangers, une pratique alors courante.

Les débuts du service se déroulent donc sous de favorables auspices. Toutefois, Vogt visait à une carrière académique; privat-docent de droit romain en 1854, il s'était porté candidat, l'année suivante, au poste de professeur des «sciences de l'Etat» à l'Université de Berne. Toutefois, le chef du Département de l'instruction publique bernois, Samuel Lehmann, avait jeté son dévolu sur une «star montante» de l'économie politique allemande, Bruno Hildebrand, qui enseignait alors à Zurich. Depuis son entrée en fonction, en 1856, Hildebrand dirigeait, parallèlement à sa

27 Voir *Recueil officiel des lois et des ordonnances de la Confédération suisse (RO)*, VI, 1857–1860, p. 372–373.

28 Les modalités concernant l'organisation du bureau sont fixées par un règlement daté du 13 janvier 1862.

charge professorale et selon son propre souhait, le bureau cantonal bernois de statistique<sup>29</sup>. Au moment du départ forcé de Hildebrand, en 1861<sup>30</sup>, Vogt se présente à nouveau, sans doute heureux de quitter le Bureau fédéral de statistique et un travail qu'il n'avait, selon ses dires, pas cherché et qui ne le satisfaisait guère<sup>31</sup>. On ne saura bien sûr jamais quelle part l'absence de perspective de la statistique suisse et la nature pour le moins disparate des tâches ont joué dans sa décision, toujours est-il que Vogt quitte le service de la Confédération<sup>32</sup>.

Suite à cette démission, la recherche d'un successeur s'avère difficile; la vacance du poste pendant plusieurs mois met à jour l'absence de «papables», mais aussi le peu d'attrait qu'exerce la fonction sur les milieux académiques du pays. Afin de ne pas prolonger l'état de fait, l'exécutif fédéral nomme un ressortissant bavarois, Max Wirth (1822–1900), qui entre en fonction au début janvier 1865. Le nouveau magistrat avait fait des études en «économie nationale» à Heidelberg et, comme collaborateur à différents journaux, s'était fait connaître par son activité de publiciste. En 1856, à Francfort, il avait fondé l'hebdomadaire *Arbeitgeber*, spécialisé dans le placement<sup>33</sup>.

En portant son dévolu sur Wirth, le Conseil fédéral ne mettait que mieux en évidence l'adoption par la Suisse du modèle allemand caractérisé notamment par le rattachement des bureaux de statistique au ministère de l'intérieur – en France et en Angleterre ils sont plutôt liés aux ministères économiques –, de même que par l'intrication des mondes académique et administratif<sup>34</sup>.

29 Celui-ci avait été fondé en 1848 mais avait temporairement disparu. Il s'agit du premier service de ce genre en Suisse.

30 A Berne, Hildebrand fut mêlé à la création d'une banque et d'une société de chemin de fer. Lorsque cette dernière est en proie à de graves problèmes financiers, Hildebrand, pris à partie par la justice, s'empresse de donner suite, en octobre 1861, à un appel à Jena où il enseignera tout en dirigeant le bureau de statistique thuringien. Voir Ernst Kipfer: *Zur Geschichte des volkswirtschaftlichen Unterrichts an den Hohen Schulen in Bern*, Berne, Buchdruckerei Ernst Haenni, 1949 (Thèse de droit, Berne), p. 114–116, de même que Franz J. Bauer: *Bürgerwege und Bürgerwelten*, Familienbiographische Untersuchungen zum deutschen Bürgertum im 19. Jahrhundert, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1991, p. 150–164.

31 Kipfer, op. cit., p. 117.

32 La suite de la carrière de G. Vogt est exemplaire. En 1867, il devient professeur honoraire de la faculté de droit. En 1870, il est appelé à occuper la chaire de «demokratisches Strafrecht» à l'Université de Zurich. De 1878 à 1885, il est rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), pour reprendre ensuite son cursus universitaire. Voir Fritz Hagmann: *100 Jahre Eidgenössisches Statistisches Amt 1860–1960: Biographische Skizzen über die früheren Direktoren*, Berne, 1960, p. 2 (brochure ronéotypée).

33 Voir Johannes Stupanus: *Schweizerische Beiträge zur handelspolitischen Theorie*, Bâle, F. Reinhardt, 1926, p. 74.

34 Desrosières, op. cit., p. 219–220.

## L'essor des tâches et les illusions perdues

Au cours des années qui suivent sa fondation, le bureau de statistique est soumis à des demandes de plus en plus nombreuses, le plus souvent relatives aux questions qui devaient être traitées par le législatif. Le bureau s'engage également dans la vie de la *Société suisse de statistique*, assurant en premier lieu la rédaction de son organe, le *Journal de statistique suisse*<sup>35</sup>. Face à cette pléthore de tâches, les travaux s'enlissent peu à peu. La collaboration avec les instances cantonales en particulier s'avère difficile voire pénible, comme en témoignent les rapports de gestion annuels du Conseil fédéral, qui signalent de façon réitérée la qualité insuffisante des données fournies par les cantons, qui, par ailleurs, se font attendre bien souvent outre mesure. L'échec le plus cuisant – il n'a pas manqué d'attirer les foudres parlementaires – est celui de la statistique financière des communes. Une courte digression sur cette expérience me semble utile, tant elle est représentative des illusions voire de la naïveté initiale des protagonistes de la statistique suisse.

Le projet en question est issu des délibérations de l'assemblée constitutive de la *Société suisse de statistique*, qui s'est tenue le 19 juillet 1864 au Casino de Berne. Après la discussion et l'adoption des statuts, puis la nomination d'un comité, le plénum passe aux travaux que la société compte s'assigner. C'est là que surgit la proposition d'une statistique des finances communales censée donner une idée plus précise des dépenses publiques en Suisse. Un projet de questionnaire est soumis à l'assistance qui, après un court échange de vues, décide «de laisser au comité de Direction le soin de donner au formulaire la forme et l'étendue qu'il jugera convenable»<sup>36</sup>. L'année suivante, le 11 septembre 1865, lors de la séance préparatoire de la première réunion annuelle, le comité central et quelques délégués des sections décident de relancer les cantons qui n'ont pas encore fourni les indications relatives à leurs communes. En outre, le comité se prononce en faveur d'une publication future des résultats, espérant que les gouvernements cantonaux pallieront par leurs souscriptions l'insuffisance des moyens financiers propres de la société<sup>37</sup>.

Une année plus tard, en octobre 1866, il faudra déchanter. Lors de la seconde assemblée plénière en effet, le président – le diacre J. L. Spyri –, dans son discours inaugural, doit présenter un bilan pour le moins mitigé de l'opération: certaines données n'ont toujours pas été livrées et, constat plus préoccupant, la qualité du matériel reçu s'est avéré de valeur et de

35 Jusqu'en 1914, seule la période 1869–1880 fut couverte par deux rédacteurs extérieurs au Bureau fédéral de statistique.

36 *JSS*, spécimen, 1864, p. VI.

37 Voir *JSS*, 1, 1865, p. 153.

qualité très inégales, ce qui prouverait que le travail statistique est encore mal compris par les uns, alors que les autres rechignent à la tâche. En ce qui concerne le financement de la publication des résultats, Spyri informe l'assistance qu'au vu de la précarité des moyens de la société, il avait été décidé entre-temps de lancer également une souscription auprès des communes elles-mêmes. Or, seules quelque 350 des plus de 3000 communes que comptait la Suisse ont manifesté un intérêt pour le futur ouvrage. C'est donc avec soulagement, poursuit Spyri, que la commission a pris connaissance de la proposition du directeur du Bureau fédéral de statistique de prendre en charge la publication de ladite statistique<sup>38</sup>, qui se retrouve séance tenante dans l'«escarcelle» du Bureau fédéral de statistique<sup>39</sup>. La suite de cette mésaventure nous est restituée, une fois encore, par les commentaires des rapports de gestion du Conseil fédéral:

«Nous sommes entièrement en défaut de renseignements de la part de cinq Cantons; quelques-uns se sont formellement refusés à les fournir. Deux Cantons avaient rempli le formulaire d'une manière si incomplète qu'il n'est possible de faire aucun usage de leurs données.»<sup>40</sup>

Et ce n'est pas tout:

«Par la confrontation avec les relevés officiels, il a été constaté que les renseignements fournis par un grand Canton sont en très-forte partie inexacts. Il y a doute de sincérité pour ceux fournis par quatre Cantons, et l'on ne peut considérer comme exacts que les matériaux communiqués par dix Cantons [...].»<sup>41</sup>

Au terme du travail qui, certes, n'a pas dû occuper outre mesure les collaborateurs du service, il ne reste donc qu'à annoncer l'échec pur et simple de l'entreprise:

«L'examen des matériaux et les tentatives de les compléter ayant eu pour suite le résultat que nous venons d'esquisser, nous avons trouvé qu'il convenait de renoncer à la publication de ce travail, à cause de l'insuffisance des données.»<sup>42</sup>

Ironie du sort, l'annonce de cette décision est à l'origine d'une controverse lors de la réunion préparatoire de la quatrième assemblée annuelle de la *Société suisse de statistique*, qui se tient le 6 septembre 1868 à Aarau. On y prétend en particulier que les résultats d'Argovie et de Berne, deux des cantons incriminés, sont tout à fait acceptables et que, par ailleurs, il importait surtout porter l'attention sur le résultat global. A l'exception de

38 J. L. Spyri, «Eröffnungsrede bei der Jahresversammlung der schweiz. statistischen Gesellschaft in Aarau», in: *JSS*, 2, 1866, p. 173.

39 Voir également Rapp. du Conseil féd. sur sa gestion en 1866, in: *FF*, 1867/1, p. 829.

40 Rapp. du Conseil féd. sur sa gestion en 1867, in: *FF*, 1868/2, p. 263.

41 Ibid., p. 264.

42 Ibid.

Max Wirth, tous les membres présents estiment qu'il faut mettre en valeur les chiffres obtenus<sup>43</sup>.

Sur le plan politique, l'aveu d'impuissance du service de statistique de la Confédération et de son directeur, qui s'ajoute aux nombreux retards et autres échecs, ne peut manquer d'alerter les parlementaires. Ainsi, la commission du Conseil des Etats chargée d'examiner la gestion du Conseil fédéral pendant l'année 1867 met-elle en exergue les difficultés rencontrées lors de la réalisation de la statistique financière des communes. Etant donné qu'elle localise les problèmes dans la diversité et l'insuffisance du matériel recueilli, elle invite le Conseil fédéral «à charger le Bureau de statistique de l'élaboration d'un formulaire simple pour les données statistiques qui doivent faire partie des relevés officiels cantonaux, en tenant compte autant que possible des circonstances particulières dans lesquelles chaque Canton peut se trouver.»<sup>44</sup>

L'année suivante, le Conseil fédéral pouvait annoncer que des démarches avaient été entreprises dans le sens indiqué. Les formulaires, élaborés entre-temps, ont été envoyés aux gouvernements cantonaux afin que ceux-ci puissent faire part de leurs remarques. Malgré cette démarche, le travail du bureau n'en continue pas moins de faire l'objet de critiques de plus en plus sévères. Ainsi, le Conseil national, par le truchement de sa commission d'examen de la gestion pour 1867, estime-t-il que les résultats fournis par l'office «ne sont pas entièrement satisfaisants»; cette fois-ci, la semonce porte cependant moins sur la prestation du service que sur le flou qui règne quant à sa mission:

«Il faut qu'on sache enfin si le Bureau fédéral de statistique doit, comme c'est le cas pour les créations du même genre à l'étranger, avoir pour mandat *d'élaborer une statistique générale de la Suisse*, ou s'il doit s'en tenir aux objets ayant une connexion directe ou indirecte avec le but de la Confédération et avec l'administration fédérale.»<sup>45</sup>

Afin d'aller de l'avant, le Conseil national invite l'exécutif «à présenter un rapport et des propositions sur une désignation et une détermination plus claires de la tâche qui incombe au bureau fédéral de statistique»<sup>46</sup>.

Alors que l'attitude des Chambres au cours des premières années de fonctionnement a été, de façon générale, indifférente, le ton nouvellement adopté par les parlementaires, ou du moins par un certain nombre d'entre

43 Voir *JSS*, 4, 1868, p. 256–257.

44 Rapp. de la commission du Conseil des Etats sur la gestion du Conseil féd. en 1867, in: *FF*, 1868/2, p. 691.

45 Rapp. de la commission du Conseil national sur la gestion du Conseil féd. en 1867, in: *FF*, 1869/2, p. 236.

46 *Ibid.*, p. 237.

eux, montre que ceux-ci jugent les prestations du bureau de statistique très insuffisantes. Maintenant, la critique s'en prend aux fondements même des conceptions adoptées moins de dix ans plus tôt. Le blâme porte essentiellement sur trois objets:

- l'absence d'une ligne directrice et d'une définition claire des tâches du bureau de statistique;
- le déficit de la compétence du service qui dépend en grande partie de la bonne volonté des cantons;
- les prestations jugées insuffisantes du personnel et plus particulièrement du directeur auquel on reproche de ne pas être à la hauteur.

Dans les lignes qui suivent, je ne m'arrêterai que très brièvement aux deux problèmes institutionnels qui ont été traités par Reichesberg notamment<sup>47</sup>, pour revenir ensuite plus longuement à la question personnelle.

La première pierre d'achoppement concerne plus ou moins directement le Conseil fédéral, puisque c'est à lui qu'incombe de fixer le programme annuel du bureau. Pour clarifier la situation, l'exécutif signifiera de façon réitérée la nécessité de restreindre le champ d'activité du bureau de statistique. Deux conséquences de cette volonté de limitation seront le départ, en 1869, du secrétaire, Johannes Stössel, et une prise de distance temporaire par rapport à la *Société suisse de statistique*.

Le second reproche touche à la coopération avec les cantons et s'inscrit dans le cadre de la problématique de la centralisation de l'Etat fédéral et de son corollaire, la normalisation des pratiques administratives dans les diverses parties du pays. Les demandes statistiques croissant, un échange de plus en plus régulier est nécessaire avec les cantons censés livrer les données relatives à leurs territoires. Or, la collaboration est difficile du fait des réticences à donner suite aux requêtes. Rapidement, il faudra se rendre à l'évidence: les statistiques désirées ne pouvant être obtenues sans autre forme de procès, il faudra soit y renoncer, soit introduire pour les autorités cantonales une obligation de fournir les renseignements requis. La loi du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels remédiera à ce déficit<sup>48</sup>.

### **La campagne de presse contre Wirth**

Malgré ces mesures qui auraient dû apaiser les esprits, les censeurs ne se taisent pas, au contraire même, puisqu'ils vont maintenant diriger leurs flèches contre Wirth. La campagne débute au plus tard en septembre 1872 dans les colonnes du *Schweizerische Handels-Zeitung*, l'organe du *Schweizerischer Handels- und Industrieverein*. Dans l'édition du 19 sep-

47 Voir Reichesberg, op. cit., p. 20–24.

48 Voir RO, X, 1869–1872, p. 234–235.

tembre en effet, le journal saisit le prétexte de l'annonce d'un voyage de plusieurs semaines que Wirth était en train d'entreprendre à l'étranger<sup>49</sup>, pour accuser le magistrat d'être non seulement incompetent en matière de statistique, mais aussi de n'avoir strictement rien fait pour le bureau de statistique depuis sa nomination à la tête de cette institution.

Une critique plus substantielle paraît un mois plus tard, le 21 novembre, sous forme d'une recension du second volume de la monumentale *Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz*, un avatar de l'ancien projet de statistique générale que Wirth s'était proposé de diriger et de mener à chef à titre personnel. Si les contributions des divers auteurs sur les systèmes communaux en vigueur dans les cantons trouvent grâce auprès du commentateur qui les juge, dans l'ensemble, intéressants, il en va tout autrement de la conception de l'ouvrage – la place relative accordée aux divers thèmes traités n'aurait aucun lien avec leur importance relative – et des problématiques abordées par Wirth lui-même:

«Leider ist es ihm [Wirth] mit bekanntem Talent gelungen, selbst in die kurzen Aufsätze eine solche Masse von Unsinn zusammenzudrängen, dass der Leser des Buchs nichts Besseres thun kann, als jedes von dem Director geschriebene Capitel kurzweg auszureissen.»<sup>50</sup>

Pour étayer cet éreintement, von Taur s'arrête plus longuement à l'article de Wirth sur les banques suisses, qui ne serait qu'un fouillis d'indications hasardeuses et fallacieuses: libellés inexacts, données dépassées, etc. Il faudrait être un spécialiste en la matière ou approfondir la question au-delà des possibilités de ce travail pour juger du bien-fondé de ces critiques cinglantes. En tout cas, ces dernières contrastent singulièrement avec l'éloge auquel Wirth a droit, près d'un siècle plus tard, dans un survol de l'histoire des statistiques bancaires proposé aux lecteurs de la *Revue Suisse d'Economie politique et de Statistique*<sup>51</sup>. Son auteur, Gaston Jaquemet, estime en effet que les statistiques de Wirth prennent une place remarquable, tant par leur contenu que leur envergure. Et d'ajouter:

«Seine besondere Leistung war der Versuch, die Bilanzstruktur gründlich zu gliedern und eine sehr eingehende Liquiditätsstatistik darauf aufzubauen.»<sup>52</sup>

Alors que pour von Taur la statistique doit être strictement factuelle et répondre aux critères d'exactitude et d'exhaustivité, Jaquemet salue, rétrospectivement, la conception et l'effort d'appréhension du problème.

49 Il s'agissait en l'occurrence d'une réponse à une annonce favorable au magistrat parue dans la *NZZ*. Il semble que cet article et divers autres parus au cours des mois suivants – dans la *Berner Intelligenzblatt* et le *Bund* notamment – aient été inspirés par Wirth lui-même.

50 *Schweizerische Handels-Zeitung*, 1872, p. 1113.

51 Voir Gaston Jaquemet, «135 Jahre Bankstatistik in der Schweiz; Die Entwicklung der Fragestellung», in: *Revue Suisse d'Economie politique et de Statistique*, 1959, p. 220.

52 Ibid.

Dès lors, comment départager ces deux avis antagonistes, exprimés, certes, dans des contextes très différents mais provenant de personnalités dont l'autorité semble en l'occurrence indiscutable. A mon avis, ces points de vue ne peuvent être compris, *mutatis mutandis*, que dans la perspective du clivage qui se dessine durant le troisième quart du XIX<sup>e</sup> siècle entre les milieux administratif et universitaire. Ce qu'on reproche à Wirth au début des années 1870, c'est d'être trop «scientifique» et de n'être pas assez «administrateur», d'être trop «théorique» et de n'être pas assez «pragmatique», deux dimensions de la statistique qui, comme l'a montré Wolfgang Bonss, étaient initialement consubstantielles<sup>53</sup>. Cette problématique est du reste liée à celle de la délimitation des champs privé et public, Wirth, qui publie abondamment au premier titre, personnifiant en quelque sorte une forme indifférenciée des deux sphères.

La polémique qui est alors engagée par la presse est, il est vrai, plus prosaïque que ces considérations. Les attaques vont même s'amplifier, puisque d'autres voix se joignent au concert des critiques. Parmi celles-ci, une place de choix revient à Wilhelm Klein (1825–1887), l'éditeur responsable du quotidien bâlois *Schweizerischer Volksfreund*, l'organe des radicaux de cette ville. A la fin novembre et au début décembre, ce journal publie trois articles qui dépeignent le travail du directeur du Bureau fédéral de statistique sous un jour particulièrement défavorable. Commentant par exemple la rumeur d'une démission de Wirth, il remarque:

«Es wäre dies eine famose Leistung für die Förderung der schweizer. Statistik; aber eben weil es eine solche wäre, glauben wir nicht daran.»<sup>54</sup>

Si le ton diffamatoire relativise par lui-même le crédit à accorder aux attaques de Klein, le rôle de ce dernier n'en est pas moins considérable, puisqu'en qualité de représentant de Bâle-Ville au sein du Conseil national il pourra présenter ses doléances aux plus hautes instances du pays, non sans succès du reste. En effet, lors de la session de l'Assemblée fédérale de décembre 1872, Klein déposera un postulat demandant au Conseil fédéral d'examiner de quelle manière les prestations du bureau de statistique, jugées insuffisantes, pourraient être mieux mises en relation avec les moyens dont dispose le service. De surcroît, l'intervenant suggère que le personnel du bureau ne soit engagé qu'à titre provisoire jusqu'à la présentation du rapport demandé<sup>55</sup>.

Dans son réquisitoire, Klein évoque plus spécialement trois griefs: le projet de formulaire du recensement de la population de 1870, qui aurait

53 Bonss, op. cit., p. 99–102.

54 In: *Schweizerischer Volksfreund*, 22. 11. 1872.

55 Voir l'édition du 15.12.1872 du quotidien *Der Bund*.

été à ce point inutilisable qu'il a dû être amélioré par des tiers, l'incompétence avec laquelle l'opération en question aurait été dirigée et, enfin, les résultats de ce même dénombrement qu'il a fallu corriger à deux reprises et que d'aucuns continueraient à qualifier de «mensonge en chiffres». En outre, Klein reproche au bureau de statistique de ne pas travailler assez et de ne pas soutenir l'Assemblée fédérale et l'exécutif comme il se doit. Le critique ajoute que le chef du Département de l'intérieur – Karl Schenk (1823–1895) – aurait lui-même exprimé en d'autres circonstances ses doutes quant à la qualité des chiffres fournis par le service incriminé et quant au choix fait au moment de la nomination de Wirth. Pour terminer, Klein propose l'engagement d'un nouveau directeur, un ressortissant suisse familiarisé avec les particularités du pays.

Interpellé, Schenk défend le travail du bureau de statistique. Il estime en premier lieu que le service est dans une situation bien moins favorable que les institutions similaires à l'étranger vu qu'il est pour une large part tributaire de la bonne volonté des cantons et des communes. En ce qui concerne les erreurs signalées, elles seraient normales pour ce type d'opération et s'expliqueraient, au moins partiellement, par la rapidité avec laquelle les résultats globaux ont été publiés – deux mois après le relevé –, ce qui aurait été trop hâtif. Le reproche d'inactivité enfin est contré par le renvoi à toute une série d'autres besognes effectuées par le bureau. Comme le rapporte le quotidien bernois *Der Bund* dans son compte-rendu de la séance, Schenk, confirmant l'allégation de Klein, laisse par contre clairement apparaître qu'il n'est pas satisfait de son directeur.

«Was die Persönlichkeit des gegenwärtigen Chefs des statistischen Bureau betreffe, so eigne sich eine derartige Diskussion nicht für den offenen Rath; immerhin kommen bei allfällig begangenen Fehlern der gute Wille und die Ehrenhaftigkeit der betreffenden Persönlichkeit nicht in Frage.»<sup>56</sup>

Suite à l'intervention de Schenk, la première partie du postulat de Klein est acceptée, la seconde – demandant la suspension provisoire des engagements – rejetée.

Ce débat public aura une conséquence rapide, car, pareillement mis au pilori, Wirth n'avait plus d'autre issue que de donner sa démission. Avant de passer aux discussions portant sur la nomination d'un nouveau directeur, il reste à s'interroger sur les motivations des protagonistes de la campagne qui vient d'être relatée. L'unanimité des critiques professées contre Wirth pourrait en effet donner à croire qu'il règne alors un consensus quant aux priorités à accorder en matière de statistique officielle. Or, si von Taur et Klein dénoncent l'un et l'autre l'incapacité selon eux notoire

<sup>56</sup> *Der Bund*, 15.12.1872.

du haut fonctionnaire qu'ils ont en point de mire, ils s'appuient sur des «philosophies» foncièrement différentes: alors que le premier est strictement opposé à toute forme de développement qu'il assimile à une bureaucratisation de l'Etat, le second est davantage mû par des considérations partisans.

Ce désaccord de principe apparaît du reste bien à travers les recensions d'un livre sur la question sociale que les deux journaux publient, l'un en septembre 1872, l'autre en janvier 1873. Le livre discuté, *Der Sozialismus und die Arbeiterfrage*<sup>57</sup>, est l'œuvre de Viktor Böhmert (1829–1918), alors professeur d'«économie nationale» à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich<sup>58</sup>. Alors que l'ouvrage est accueilli favorablement par le *Handels-Zeitung* – le rédacteur souscrit à l'appréciation d'ensemble bienveillante d'un correspondant extérieur anonyme –, le *Volksfreund* le dénigre. Si la position présentée par le premier des deux journaux peut être considérée comme représentative de la notoriété dont jouit Böhmert parmi les membres de la *Société suisse de statistique*<sup>59</sup>, celle du *Volksfreund* va dans le sens d'une politisation du débat, puisque, dans son appréciation, Klein range l'auteur de l'ouvrage discuté, à l'instar de Wirth et d'autres, parmi les beaux parleurs («Kongressschwätzer») qui seraient entrés au service de la bourgeoisie suisse et que l'on louerait malgré leurs propos superficiels et non scientifiques.

Indépendamment de la valeur ou de la portée de l'exposé de Klein, il apparaît que le débat relatif à la question sociale a contribué à politiser le champ de l'économie politique et de la statistique officielle.

## A la recherche de l'homme providentiel

Wirth ayant annoncé son départ<sup>60</sup> – fêté comme il se doit par une partie de ses détracteurs<sup>61</sup> –, la discussion allait prendre un ton plus serein. La presse

57 Viktor Böhmert: *Der Sozialismus und die Arbeiterfrage*, Zurich, Schabelitz, 1872.

58 Böhmert avait suivi un cursus typique: études de droit et de «sciences de l'Etat» à Leipzig, publiciste, éditeur d'un journal économique, rédacteur en chef de la *Bremer Handelsblatt*, il est appelé en 1866 à Zurich où il enseigne à l'Université et à l'Ecole polytechnique. En 1875, il s'établira à Dresde où il enseigne également à l'Ecole polytechnique tout en dirigeant le bureau de statistique local. Voir *Neue Deutsche Biographie*, II, Berlin, Duncker & Humblott, 1955, p. 394–395.

59 A l'occasion de la septième assemblée annuelle de la *Société suisse de statistique*, le 14 juillet 1872, Wirth avait été invité à s'exprimer sur le rôle de la statistique dans la question sociale. Lors de la discussion qui suivit cette présentation, Böhmert prit un net ascendant sur le directeur du Bureau fédéral de statistique. Voir le compte-rendu de la manifestation in: *JSS*, 1872, p. 196–197.

60 *Der Bund*, qui avait eu, le premier vraisemblablement, vent de l'affaire, annonçait la nouvelle dans son édition du 31.12.1872, *Der Landbote* la publia le 2.1.1873.

61 Fin décembre 1872 et début janvier 1873, divers articles de presse, du *Volksfreund* notamment, continuent leurs attaques personnelles souvent ironiques voire caustiques contre Wirth.

publie ou se fait l'écho des avis exprimés au sujet de sa succession et, plus généralement, de l'organisation de la statistique officielle en Suisse (maintien du système du bureau et/ou introduction d'une ou de plusieurs commissions). Ces points de vue répondaient plus ou moins directement à un vœu de Schenk qui avait demandé aux milieux intéressés de s'exprimer sur le sujet<sup>62</sup>. Un coup d'œil sur quatre de ces prises de position<sup>63</sup> va permettre de montrer l'éventail des opinions alors en présence: deux émanent des sections bernoise et zurichoise de la *Société suisse de statistique*, et deux autres, plus développées, sont le fait de statisticiens, la première d'Armand Chatelanat, la seconde de Wilhelm Gisi<sup>64</sup>.

Tous s'expriment en faveur du maintien du système du bureau, Chatelanat ajoute toutefois qu'il serait préférable, à ses yeux, de confier la responsabilité du service au secrétaire et de renoncer à la nomination d'un nouveau directeur. Des opinions plus différenciées voire divergentes sont émises à propos de l'éventuelle création d'une commission centrale permanente. Le fait que la Prusse, qui passait pour être le modèle en matière de statistique officielle – tant Gisi que Chatelanat s'y réfèrent explicitement –, ait introduit un tel collège, parlait en faveur de ce mode d'organisation. *La Société de statistique et d'économie politique de Zurich* est d'avis qu'il faut y renoncer; au risque de se contredire, elle estime par contre que la désignation dans chaque canton d'un correspondant du service de statistique de la Confédération pourrait être à l'origine d'une «sous-commission permanente» dont les compétences ne sont, il est vrai, pas précisées plus avant. A Berne, au contraire, un forum composé d'experts, de membres de l'Assemblée fédérale et du directeur du Bureau fédéral de statistique serait vu d'un bon œil. Pour sa part, Chatelanat pense que le modèle adopté par certains pays voisins ne peut pas être repris tel quel en Suisse du fait de la diversité des législations cantonales; il va même plus loin en se prononçant en faveur d'un renforcement du poids des cantons. Le schéma qu'il propose comprend trois institutions: un collège permanent formé d'experts en statistique et de scientifiques, des commissions *ad hoc* pour certains relevés particuliers et, enfin, lors de recensements de grande envergure situés à l'échelle nationale, un groupement composé de spécialistes des administrations cantonales. De son côté, Gisi estime que la question de la commission n'a qu'une importance très accessoire pour le bon fonctionnement de la statistique fédérale, le point crucial, selon lui,

62 Une allusion dans ce sens se trouve dans le *Bund* du 5.2.1873.

63 Voir *Der Bund*, éditions du 16, 17 et 25.1., de même que du 5.2.1873; ainsi que [Wilhelm Gisi], «Das eidg. statistische Bureau und die schweizerische Statistik», in: *JSS*, 9, 1873, p. 66–74.

64 Chatelanat était le responsable du Bureau cantonal de statistique de Berne. Gisi assurait alors la rédaction du *JSS*, qu'il avait reprise du précédent; historien, il travaillait comme sous-archiviste de la Confédération.

demeure la direction du Bureau fédéral de statistique. Cet avis tranché est une indication supplémentaire du poids accordé au profil du futur directeur. Sur ce plan précisément, les points de vue varient à nouveau fortement. Il y a unanimité quant au fait que le candidat retenu doit connaître les particularités helvétiques, on souhaiterait du reste voir un Suisse occuper le poste; cependant, Gisi pense que la nomination d'un Allemand formé à la statistique prussienne pourrait offrir de sérieux avantages notamment en vue de l'élargissement des travaux vers des domaines encore à peine explorés en Suisse, comme les arts et métiers par exemple. Chatelangat privilégierait un praticien, alors que Gisi et la section bernoise de la *Société suisse de statistique* accordent davantage de poids à une solide formation scientifique. Parmi les prédispositions requises, Gisi ajoute l'ardeur et l'enthousiasme au travail. Au terme de l'examen, seule la *Société de statistique et d'économie politique de Zurich* propose un «papable» en la personne du Bâlois Hermann Kinkelin (1832–1913)<sup>65</sup>. De façon générale, relativement peu de noms sont avancés, on mentionnera tout de même... Gisi et Chatelangat.

Ce survol a montré que les visions et les conceptions demeuraient pour le moins disparates. En ce qui concerne le problème le plus urgent, la désignation d'un nouveau directeur – Wirth devait quitter le poste le 31 janvier –, on note même un désarroi certain lorsqu'il s'agit de trouver des candidats un tant soit peu convaincants. Aussi, l'annonce de la nomination par le Conseil fédéral d'un membre de l'exécutif cantonal bernois, le conseiller d'Etat Johann Jakob Kummer (1828–1913) – la nouvelle paraît le 7 février dans le *Handels-Zeitung*, le lendemain dans le *Volksfreund* et le *Bund* –, ne manqua-t-elle pas de surprendre tant les milieux intéressés que le public. Cependant, l'événement ne donna guère lieu à des commentaires, un silence qui contraste singulièrement avec la hargne qui avait provoqué le départ de Wirth. Cette relative bienveillance surprend d'autant plus que Kummer ne pouvait guère se prévaloir d'être un spécialiste dans le domaine de la statistique<sup>66</sup>. Sans doute estimait-on que son expérience de magistrat offrait une garantie suffisante pour une direction efficace du service. Ce qu'il faut interpréter comme une approbation tacite du choix du Conseil fédéral ne doit bien sûr pas nous empêcher de nous interroger sur les raisons qui y ont conduit.

Comme le suggère Hagmann, l'auteur de courtes notices biographiques sur les directeurs du Bureau fédéral de statistique, il faut sans doute

65 Kinkelin était enseignant. Membre influent de la *Société suisse de statistique*, il fut aussi un politicien actif, siégeant notamment au Grand conseil bâlois (1867–1902) et, plus tard, au Conseil national (1890–1899). Voir la notice nécrologique in: *Helvetia*, XXXII, 1913, p. 2–7.

66 Cependant, selon Hagmann (op. cit., p. 5–6), Kummer se serait intéressé aux mathématiques appliquées (assurances) durant ses études déjà.

attribuer à Karl Schenk le rôle déterminant dans cet appel. Le chef du Département fédéral de l'intérieur et Kummer étaient en effet de vieux amis: Bernois, pasteur, radical l'un et l'autre. Par ailleurs, seuls les initiés étaient au courant des dissensions internes du gouvernement cantonal bernois, qui semblent avoir passablement mis à contribution et usé Kummer à qui l'on prêtait une santé fragile; ce sera du reste la raison évoquée devant le Grand Conseil bernois lors de la discussion de la démission du magistrat<sup>67</sup>.

Kummer entre en fonction le 1<sup>er</sup> mars 1873. Son arrivée marque sans conteste le début d'une ère nouvelle qui durera une quarantaine d'années et qui sera empreinte par le philanthropisme. Autodidactes également, ses deux successeurs – Edmund Wilhelm Milliet (1857–1931) et Louis Guillaume (1833–1924) – incarneront autant que lui l'archétype du fidèle serviteur de l'Etat. Dorénavant, la statistique officielle allait s'engager sur une voie suisse.

## Conclusion

A y regarder de plus près, il s'avère donc que la statistique officielle de la Suisse doit moins à Franscini que ce qu'on a dit ou sous-entendu jusque-là. Si le rôle pionnier du Tessinois est indiscutable – il a été le premier magistrat du pays à se préoccuper de statistique –, la mise sur pied d'un service de statistique ne s'inscrit pas moins dans une optique de rupture dans la mesure où Franscini n'a laissé aucun projet d'institution. Vu la carence de facteurs endogènes, il n'est guère surprenant que l'on se soit inspiré de l'étranger. Plus que d'autres, deux vecteurs ont alors exercé une influence majeure si ce n'est déterminante: le Congrès international de statistique qui s'est constitué en 1853 à Bruxelles d'une part, et, de l'autre, l'enseignement des «sciences de l'Etat» dans les Hautes Ecoles allemandes par des professeurs venus le plus souvent d'outre-Rhin.

Si, à première vue, le système adopté en 1860 en Suisse se rapproche de celui de la France par exemple – bureau pouvant, si nécessaire, s'assurer le concours d'experts –, il est en fait fortement empreint de la conception et des vues allemandes. Du reste, en 1856 déjà, Bruno Hildebrand s'était vu confier, à sa demande, la responsabilité du Bureau cantonal bernois de statistique, qu'il dirigeait parallèlement à sa charge professorale. Sur le plan national, la direction du Bureau fédéral de statistique constitue pour Gustav Vogt, le premier titulaire, plus une position d'attente ou un pis-aller qu'un véritable tremplin. A l'inverse, il est vrai, la charge n'entrave en

67 Voir *Der Bund*, 25.2.1873.

rien un cursus académique que Vogt reprendra à peine deux ans après son entrée en fonction. En l'absence d'un personnel administratif ou d'une relève formés à la statistique, la recherche d'un successeur se révèle difficile. Finalement, le Conseil fédéral nomme le Bavarois Max Wirth.

Durant les années 1860, les demandes statistiques vont croître et les travaux peu à peu s'enliser, notamment du fait des réticences cantonales à fournir les données requises. Par ailleurs, des attaques de plus en plus virulentes sont professées à l'encontre du directeur, tant dans la presse qu'au parlement. La campagne prend une ampleur telle que Wirth n'aura plus d'autre issue que de donner sa démission au début de 1873.

Au moment du départ de Wirth, l'introduction d'une commission permanente figure à nouveau à l'ordre du jour. Cependant, cette question est rapidement reléguée au second plan par celle touchant à la personnalité et à la formation du futur directeur. Schématiquement, deux visions s'affrontent: la première privilégie une connaissance intime de la Suisse, la seconde l'acquis d'un bagage scientifique et technique. Le Conseil fédéral et plus spécialement le chef du Département de l'intérieur, Karl Schenk, coupent court aux discussions et aux spéculations en nommant, à la surprise générale, un membre de l'exécutif cantonal bernois, Johann Jakob Kummer. Cette désignation constitue bien sûr une réponse aux attaques qui avaient été lancées contre Wirth à qui les critiques reprochaient l'insuffisance des prestations et sa méconnaissance du pays. Toutefois, cet acte politique traduit également, dans la perspective du développement de la statistique, une manifestation du clivage qui s'opère, comme l'a montré Wolfgang Bonss, entre les milieux universitaire et administratif. Sur le plan socio-politique, le départ de Wirth fait suite à l'irruption de la question sociale dans le champ de l'économie politique et de la statistique. En confiant le poste à un philanthrope patriote, l'exécutif préserve artificieusement son administration d'une immixtion dans le débat social; du reste, le Bureau fédéral de statistique veillera par la suite à éviter pour autant que possible la production de données jugées «dangereuses». L'ère nouvelle qui débute alors durera jusqu'à la veille du Premier Conflit mondial.