

Quelques considérations concernant la statistique officielle.

Par le Dr Ney, Directeur du bureau fédéral de statistique.

La statistique en général, tâche et subdivision.

Nombreuses sont les définitions qu'on a données de la statistique. Leurs auteurs se sont efforcés, chaque fois, de la définir en s'inspirant du but qu'ils poursuivaient et qui tendait à en faire une science propre ou une méthode d'application, et dans ce dernier cas la considérant plus spécialement comme méthode auxiliaire des sciences sociales. Nous ne voulons pas énumérer ici toutes ces diverses définitions, ce qui nous conduirait également dans une discussion qui a déjà fourni une littérature très vaste (voir, entre autres, Ackenwail, Georg von Mayr, Schmoller, Schnapper-Arndt, Bowley, Reichesberg, etc.).

Nous définirons la statistique d'une façon générale en disant: *La statistique comprend la représentation, au moyen de nombres, des manifestations collectives, ces manifestations ayant pour champ de développement une partie ou l'ensemble de la société elle-même, ou les phénomènes qui s'y rattachent.*

Cette définition nous montre de suite combien est immense et varié le champ d'activité dans lequel la statistique doit puiser ses renseignements. La tâche qu'elle comporte est elle-même très vaste; d'où la nécessité de créer des subdivisions ou groupes pour toute personne appelée à étudier ou à grouper les résultats recueillis. Ici encore, nous trouvons une grande diversité dans la subdivision du domaine de la statistique, et nous renvoyons les personnes qui s'y intéressent aux auteurs déjà cités. Elles trouveront, dans la littérature qui s'y rapporte, les indications relatives au mode des divers groupements qui ont créé les subdivisions principales suivantes: statistique sociale, statistique morale, statistique économique ou financière, statistique politique, démographique, statistique météorologique, etc.

Nous ferons abstraction de ces subdivisions pour ne retenir que la suivante: *La statistique se subdivise en statistique officielle et statistique privée*, suivant que les personnes chargées d'en recueillir les données ou matériaux et d'en effectuer le dépouillement revêtent un caractère officiel ou privé. La statistique officielle sera ainsi celle qui est ordonnée et exécutée par le soin d'administrations officielles, tandis que la statistique

privée émanera de personnes ou d'administrations privées, qui y procéderont dans un but d'intérêt personnel ou en amateurs.

Dans la subdivision de la statistique officielle, nous trouvons de suite un sous-groupement basé sur le caractère d'officialité des autorités qui procèdent à l'établissement d'une statistique officielle communale. Nous n'examinerons dans l'étude qui suit que la statistique officielle fédérale.

La statistique officielle fédérale, définition et tâche.

Nous compléterons comme suit la définition de la statistique générale: *„La statistique officielle fédérale comprend la représentation numérique des manifestations collectives de phénomènes sociaux ou autres, permettant d'obtenir une orientation sur les questions touchant au bien-être et au développement de la population, orientation nécessaire pour l'amélioration des conditions législatives, économiques et d'existence du peuple suisse, considéré dans son ensemble ou dans diverses classes seulement.“*

Le champ d'activité de notre statistique est ainsi très vaste, puisqu'il s'étend à l'ensemble de la population ou à l'une de ses parties ainsi qu'à toute autre manifestation collective susceptible d'exercer une influence déterminée sur la société. Le programme que doit embrasser la statistique officielle n'est pas un programme défini et invariable; il se diversifie au contraire suivant les changements qui surviennent au cours des années dans le développement du peuple, développement qui entraîne des modifications dans la législation, ainsi que dans la diversité des problèmes concernant l'existence humaine. Si donc l'on veut chercher à définir le travail incombant à la statistique officielle, il ne peut être question que de la tâche présente et non d'une tâche future, incertaine et inconnue.

Nous ne pouvons songer à énumérer ici toutes les questions qui devraient déterminer le domaine actuel de la statistique officielle fédérale; nous chercherons néanmoins à en esquisser les grandes lignes, afin de donner une idée approximative de l'envergure que pourrait acquérir cette tâche.

A la base de l'organisation humaine se trouve l'ensemble de la population, qu'il importe avant tout de déterminer au point de vue statistique. Cette détermination peut s'obtenir de deux façons différentes. La première consiste à établir le chiffre de la population à une date déterminée; c'est l'utilisation des recensements périodiques de la population, prévus par la Confédération tous les 10 ans. Le deuxième procédé pour obtenir le chiffre de la population consisterait à fixer, d'une façon continue, toutes les modifications d'effectif dans la population d'un territoire limité; tel serait l'objet de la statistique du mouvement de la population. Cette statistique, jusqu'à présent incomplète, ne tient compte que des modifications d'ordre naturel, savoir des naissances et décès, alors qu'elle fait abstraction complète du mouvement migratoire dirigé du dedans au dehors, ou inversement, des limites territoriales considérées. Nous aurons l'occasion de parler plus en détail de ces deux statistiques, qui sont la base de la statistique officielle fédérale, dans une étude ultérieure consacrée au recensement prochain de la population, en 1920.

Les autorités fédérales législatives devant pouvoir être renseignées sur le développement moral, économique et social de la population devront posséder des statistiques relatives, d'une part, à la situation intellectuelle et morale, d'autre part, à la situation financière du peuple. Il y aura donc lieu de chercher à établir des statistiques concernant l'enseignement à tous les degrés, y compris l'instruction militaire, la situation de fortune, la production, les revenus et impôts, le produit et le développement du commerce et de l'industrie, l'épargne, etc.

Le classement social de la population donnera lieu à des statistiques concernant les professions, les emplois dans les professions, les salaires, le coût minimal de l'existence, etc.

Les questions se rapportant au bien-être de la population exigeront l'établissement de statistiques relatives aux conditions du logement, conditions hygiéniques et sanitaires, hôpitaux, asiles, assistance, assurances sociales (maladies, accidents, invalidité, vieillesse), conditions du travail, entre autres dans les fabriques, chômage, etc.

Enfin les questions de relation entre la Suisse et les pays étrangers exigent des renseignements statistiques sur les moyens de transport et de locomotion, les exportations et importations, le trafic postal, télégraphique et téléphonique, etc.

Telles sont les principales et grosses questions qui devraient préoccuper la statistique fédérale officielle, à côté d'une foule d'autres questions secondaires. L'énumération qui précède suffit pour montrer

combien vaste est le champ de travail; il nous faut maintenant en examiner les principes et conditions d'exécution.

Centralisation ou décentralisation. Organes chargés d'établir la statistique fédérale officielle.

L'idée primordiale, qui est aussi la plus logique, devrait conduire à la création d'un office fédéral de statistique unique, qui serait chargé de l'élaboration de toute la statistique officielle fédérale. Cet office devrait comprendre le personnel nécessaire et posséder tous les moyens suffisants pour accomplir sa tâche. C'est donc le principe de la centralisation qui rendrait le plus grand service et cela d'autant plus qu'il est difficile de rendre chaque statistique indépendante et qu'inversement, en réunissant deux ou plusieurs statistiques connexes, on obtient avec moins de frais les matériaux nécessaires. D'autre part, l'uniformité dans les méthodes de classement et de dépouillement permet d'obtenir des résultats comparatifs plus exacts.

Malgré les avantages de la centralisation, nous trouvons, dans la statistique fédérale officielle actuelle, des cas de décentralisation; tels sont, entre autres, ceux de la statistique du commerce (exportation et importation), de la banque nationale, des chemins de fer, des postes, télégraphes et téléphones.

Cette décentralisation est une conséquence du fait que le personnel chargé d'établir ces statistiques spéciales devant être en relation directe et continue avec le personnel des services spéciaux des administrations fédérales qui détiennent les matériaux destinés à la statistique, il en résultait un échange de correspondance superflu, qui parfois même était la cause de frictions entre les divers services de l'administration.

Ce sont là les motifs qui nous obligent à conclure à la décentralisation de la statistique toutes les fois qu'il s'agit de dépouiller des matériaux de statistique ou des renseignements de l'un quelconque des services de l'administration fédérale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une enquête spéciale, et cela à plus forte raison si ce service est le principal intéressé à connaître les résultats de la statistique et qu'il possède lui-même le personnel d'enquête suffisant; il en est de même, lorsque les renseignements statistiques sont contenus dans des actes et pièces officiels dont l'administration dépositaire ne peut se départir.

Si maintenant nous examinons quels sont les organes qui, d'une part, peuvent ordonner une statistique fédérale et, d'autre part, ceux qui sont chargés de l'établir, nous sommes renseignés par les dispositions de la loi

fédérale du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse.

D'après cette loi, le droit de décret appartient à l'assemblée fédérale pour toute enquête de statistique officielle fédérale embrassant toute la Suisse avec renouvellement périodique; par contre, pour tous les autres cas, le droit de décret appartient au Conseil fédéral.

Les organes d'exécution sont le bureau fédéral de statistique s'il s'agit d'une enquête centralisée, ou tout autre service compétent de l'administration fédérale s'il s'agit d'une enquête décentralisée. Ces organes devront procéder à l'établissement des formulaires d'enquête, à la réunion et au dépouillement des renseignements obtenus et à la publication des résultats.

Les autorités cantonales sont, en vertu de la loi précitée, tenues de transmettre à l'autorité fédérale exécutive, les indications contrôlées, demandées dans les formulaires d'enquête. Les cantons supportent les frais résultant des recherches directes. Il paraît, en effet, équitable que les cantons, qui ont eux-mêmes un égal intérêt au bien-être et au développement de la population, participent également pour une part aux frais d'établissement de statistiques officielles. Il ne nous semble pas indiqué de modifier la loi de 1870.

Coordination des divers services de statistique fédérale officielle.

Commission fédérale de statistique.

La décentralisation, dont nous avons reconnu la nécessité, n'exclut pas de ce fait l'absence de liaison entre les divers offices de statistique officielle. Au contraire, tout service chargé d'établir une statistique devra chercher à utiliser les résultats qu'il aura recueillis, non seulement en vue de ses propres besoins mais bien aussi dans l'intérêt général de l'administration fédérale. Il en résultera donc nécessairement des échanges de vues et des relations entre les divers offices de statistique fédérale; de cette manière on évitera d'une part, des enquêtes à double, et d'autre part, les offices de statistique pourront formuler leurs vœux et désirs pour compléter telle ou telle enquête par l'adjonction d'une demande qu'il serait utile à un autre office d'introduire.

La tâche de la coordination des services officiels de statistique pourrait et devrait s'effectuer en adressant à chaque service de statistique fédérale les projets de formulaires prévus pour toute nouvelle enquête, ces services ayant ainsi la faculté de présenter leurs remarques, conseils ou désirs, à l'office chargé de l'exécution. Pour toute nouvelle enquête de portée générale, il faudra également adresser à tous les départements

de l'administration fédérale un avis les invitant à formuler leurs désirs en temps voulu.

Nous avons indiqué, précédemment, combien nombreuses sont les questions qui devraient faire l'objet d'enquêtes statistiques. Vu la diversité des questions et l'impossibilité de les résoudre toutes en même temps, il faut nécessairement qu'un choix intervienne. Pour que celui-ci ait lieu d'une façon impartiale en tenant compte de la nécessité de l'enquête à établir, de la possibilité de son exécution et de la valeur à attribuer aux réponses à recueillir, du coût et des moyens à disposition, il faut pouvoir se baser sur les rapports de personnes compétentes et indépendantes. Il est, en effet, impossible de laisser au chef de la statistique fédérale le soin de choisir, parmi les questions qu'il serait utile de poser, quelles sont celles qu'il lui convient d'introduire ou non. Il ne saurait être, en effet, juge et partie. Il lui sera toujours fait le reproche de négliger telle ou telle question, non par suite de circonstances majeures, mais bien par manque d'intérêt. C'est pour ces motifs que la nomination d'une commission fédérale de statistique s'imposait. Une semblable commission a été désignée, en 1918, par le Chef du département fédéral des finances, et elle a déjà rendu de signalés services.

Des difficultés que rencontre l'exécution d'enquêtes statistiques officielles.

Il nous paraît utile de mentionner ici les difficultés d'ordre pratique que l'on rencontre dans l'exécution d'une enquête statistique. Il ne suffit pas, en effet, de décréter que telle ou telle question est d'intérêt général pour la statistique officielle pour croire que l'enquête n'a plus qu'à suivre son cours et que les résultats en découleront d'eux-mêmes. Toutes les fois que l'étude d'une question de statistique est proposée, il faut avant tout se demander si les renseignements que l'on devra dépouiller existent déjà, ou s'il faut procéder à une enquête nouvelle. Nombreuses sont, en effet, les administrations, institutions, sociétés ou associations qui possèdent déjà, dans leurs archives ou actes, des données intéressantes au point de vue de la statistique et dont le dépouillement rendrait superflue une enquête directe. Nous devons, en effet, chercher à réduire au strict minimum les enquêtes directes proprement dites. De semblables recherches ne sont jamais accueillies favorablement par les personnes interrogées. L'idée primordiale de ces dernières est de refuser de répondre, par principe de contrariété comme étant une atteinte à la liberté; en outre, chez la plupart des personnes interrogées, si elles n'ont pas été suffisamment renseignées auparavant sur la portée et la nécessité de

l'enquête projetée, la crainte de devoir subir un dommage quelconque ensuite de renseignements fournis, le plus souvent l'appréhension de mesures fiscales, inspire de la méfiance. Toutes ces craintes et tous ces scrupules sont injustifiés, surtout si l'on songe un instant que, pour les autorités fédérales, l'individualité ne joue aucun rôle et que les renseignements publiés se rapportent toujours à une collectivité, au sein de laquelle tout renseignement individuel se perd.

Les enquêtes directes sont cependant inévitables; on ne peut pas obtenir de statistique de la population sans questionner chaque personne; il en sera de même toutes les fois qu'il s'agira d'obtenir des données exactes se rapportant à des conditions personnelles. Par contre, si la statistique doit se rapporter à des conditions générales, comme par exemple s'il s'agit de celles du travail, des salaires, de la productivité, etc., des enquêtes partielles peuvent suffire, et il y aura lieu alors de chercher à atteindre, par l'enquête partielle, les milieux les mieux disposés à fournir les renseignements désirés, ceci toutes les fois que l'on ne pourra pas obtenir les renseignements par voie indirecte.

Pour qu'une statistique rende des services, il faut non seulement que les résultats recueillis et leur dépouillement soient faits consciencieusement, mais surtout que le travail ait lieu dans le délai le plus court possible. En effet, les résultats condensés par la statistique se rapportent à des manifestations collectives qui se modifient constamment. L'image que l'on obtient d'une statistique a trait à un mouvement ou à une époque déterminée; l'emploi que l'on peut faire des résultats d'une statistique n'a de valeur que pour autant que les modifications de l'image obtenue n'ont pas été trop grandes, c'est-à-dire pour autant que la période qui s'écoule entre le moment de l'enquête et celui de la connaissance des résultats est aussi restreinte que possible.

Il importe donc que le dépouillement des résultats recueillis soit effectué aussi rapidement que possible, ce qui implique la condition d'un personnel suffisant et habile. Plus nombreux est le personnel et plus élevé paraît le coût d'établissement d'une statistique, ce qui résulte du fait que les frais restant les mêmes la répartition en est faite sur un laps de temps plus court.

On aura soin également, en cas de renouvellement d'enquêtes, de ne pas en modifier par trop la forme, afin de pouvoir procéder à des comparaisons avec les statistiques précédentes.

On ne doit pas oublier que la statistique officielle fédérale est exclusivement basée sur des renseignements écrits qui lui sont fournis par des personnes ou des organes très divers. Il résulte de ce fait qu'il n'est pas possible à l'office fédéral de statistique de

procéder sur place à une vérification et à un contrôle exact des données qui lui sont fournies.

Les personnes chargées de dépouiller les résultats d'une enquête sont les seules à même de juger, par la qualité des réponses, si les questions des formulaires ont été énoncées clairement et d'une façon précise.

De même, il est du devoir du statisticien chargé de la direction du travail de s'orienter sur la valeur que l'on peut attribuer aux résultats. Il ne suffit pas, en effet, de dresser des tableaux contenant une foule de chiffres pour pouvoir s'arroger le titre de statisticien. Ajouter des chiffres les uns aux autres, combiner entre eux les résultats de diverses colonnes sont des opérations purement arithmétiques. La tâche du statisticien consiste à apprécier la portée des divers nombres, afin de se rendre compte du degré possible de combinaisons à effectuer en leur conservant une valeur utilisable et pratique. La subdivision en sous-groupements trop nombreux enlève aux résultats leur valeur de moyenne pratique, les moyennes de collectivités n'étant pas nécessairement les mêmes que les moyennes arithmétiques. Un cas exceptionnel conserve en statistique son caractère d'exception, tandis qu'au point de vue arithmétique on lui attribue une valeur proportionnelle.

Comme on le voit par les quelques remarques qui précèdent, la tâche du statisticien n'est pas aussi simple que ne le suppose trop facilement le commun des mortels, trop enclin à critiquer.

Nous voudrions, par ce qui précède, rendre attentif également le législateur chargé d'utiliser les résultats de la statistique au devoir de ne les utiliser qu'après s'être rendu compte de la valeur à leur attribuer. Nous voudrions également que les autorités fédérales comprissent combien il importe d'accorder aux services de statistique des crédits suffisants, qui leur permettent de constituer un personnel assez nombreux pour mener rapidement les travaux d'enquêtes ainsi qu'un personnel compétent pour en assumer les responsabilités.

Relations entre les services de statistique officielle.

Au début de cette étude, j'ai mentionné, à côté de la statistique officielle fédérale, les statistiques officielles cantonales et communales. En faisant pour ces deux groupements une étude semblable à celle que nous venons d'entreprendre, nous trouverions nécessairement un grand nombre de points communs avec la statistique fédérale, ce qui nous amène à nous demander de quelle façon les groupes de la statistique officielle peuvent concourir au développement de leur tâche commune. A cette question nous répondrons

comme suit: Toutes les fois que la statistique officielle fédérale aura à procéder à une enquête pour laquelle les matériaux donneront lieu à des recherches entre les cantons, il est nécessaire de centraliser entièrement le travail auprès de l'autorité fédérale. Il en sera de même toutes les fois qu'un engagement aura été pris par l'autorité fédérale garantissant le caractère confidentiel de l'enquête. Il sera également préférable de centraliser toute enquête fédérale pour laquelle les travaux de dépouillement donneraient lieu à des cas de classement douteux, pour lesquels un jugement uniforme nécessiterait l'avis d'une seule et même discussion.

Dans les autres cas, c'est-à-dire pour toute enquête qui ne présenterait aucune difficulté pratique en cas de décentralisation, la collaboration offerte par un service cantonal ou communal de statistique serait la bienvenue, surtout si cette collaboration est désintéressée et qu'elle ait pour but d'accélérer les travaux de dépouillement. Ce serait le cas, entre autres, lorsque les matériaux d'enquête récoltés par les cantons seraient rassemblés par les bureaux cantonaux et communaux de statistique et que les résultats intéresseraient les autorités cantonales et communales au même degré que les autorités fédérales.

Tous les organes de la statistique officielle peuvent, en effet, se rendre mutuellement des services. Ils doivent éviter que, par manque de liaison, des demandes de renseignements ne soient faites à double, ce qui indisposerait les personnes chargées d'y répondre. Enfin les différents chefs des services de statistique officielle pourraient travailler en commun à l'étude des questions d'ordre pratique; ce serait là la tâche qui incomberait à une coopération des statisticiens officiels.

Toutes les fois que le bureau fédéral de statistique aura achevé son travail de dépouillement, dans le cas d'enquêtes directes centralisées, il pourra remettre aux offices cantonaux ou communaux de statistique qui lui en feraient la demande, leurs propres matériaux, en vue de dépouillements spéciaux.

Et maintenant, en terminant cette étude, nous examinerons quelle est la situation actuelle du service

de la statistique fédérale par rapport aux conclusions et thèses publiées en 1915 par le D^r Gross concernant la réorganisation des services de la statistique en Suisse.

Constatons tout d'abord que, depuis l'année 1914, des modifications ont été apportées dans le service de la statistique fédérale, et que l'ère des transformations n'est pas encore achevée. Le reproche de négliger la statistique désignée sous le nom de statistique sociale n'est plus justifié. Durant la période mouvementée que nous venons de traverser, le bureau fédéral de statistique a publié, entre autres, le 3^e volume du recensement de la population de 1910, conçu d'une manière beaucoup plus détaillée et approfondie concernant les professions; d'autres statistiques touchant aux questions économiques du pays ont été publiées sur les cultures en 1917, celle de la pomme de terre en 1918 et sur les prix des principales denrées; à ajouter des développements sur la statistique financière de la Confédération, des cantons et des communes, un travail actuellement en chantier concernant le lieu de travail et celui de domicile de l'ouvrier et la statistique des ménages; le renouvellement de la statistique des fabriques, ainsi qu'une statistique des salaires, sont également à l'étude.

La constitution de la commission fédérale de statistique est également un fait accompli. Par ces premières transformations — tout ne peut pas se faire en un jour — la plus grande partie des thèses émises par le D^r Gross se trouvent modifiées.

Nous pouvons nous associer en plein à la thèse concernant la création de bureaux cantonaux de statistique et même communaux pour tout centre de population de quelque importance. Ces bureaux auront plus spécialement à s'occuper des questions de statistique d'intérêt régional ou local.

Nous espérons également qu'une association entre statisticiens officiels pourra contribuer au développement de la statistique officielle. Elle servirait de liaison entre les divers groupes de statistique fédérale, cantonale et communale permettant de vouer une attention plus grande au côté pratique des questions de la statistique.