

NATIONS UNIES

COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'EUROPE

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ДЛЯ ЕВРОПЫ

UNITED NATIONS

ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE



CES/SEM.35/SII/1
30 mai 1996

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Original: FRANÇAIS

Séminaire sur les Statistiques Officielles - Passé et Futur

(Lisbonne, Portugal, 25-27 septembre 1996)

SESSION 2: RÉGIONS, ETATS ET FÉDÉRATIONS: PROBLÈMES DE LA GÉOGRAPHIE VARIABLE

STATISTIQUES CANTONALES ET STATISTIQUE FÉDÉRALE - PROCESSUS
D'INTÉGRATION DU SYSTÈME STATISTIQUE DE LA SUISSE

Rapport présenté par l'Office fédéral de la statistique

Berne, Suisse *

1. L'histoire de la statistique officielle de la Suisse apparaît comme un processus d'intégration des statistiques locales et régionales dans un système fédéral marqué par le plurilinguisme et l'interculturalité. Notre intention n'est pas de retracer cette histoire, mais d'y relever uniquement quelques étapes et clivages particulièrement significatifs. Bien entendu, le processus d'intégration du système statistique de la Suisse ne constitue en aucun cas un modèle exemplaire pour d'autres systèmes statistiques fédératifs au niveau national ou supranational. Cependant, nous estimons que l'évolution institutionnelle et les difficultés qu'a connues la statistique helvétique sont susceptibles d'apporter quelques enseignements utiles pour ceux et celles qui participent aujourd'hui à des processus d'intégration et de fédération de systèmes statistiques, aussi bien dans les nouveaux Etats indépendants qu'au sein de l'Union européenne.

* Préparé par M. Carlo Malaguerra, Directeur.

GE.96-

I. CADRE HISTORIQUE GÉNÉRAL

2. Il convient de situer d'emblée - bien que de façon très schématique - le cadre historique général dans lequel va jaillir et évoluer la statistique de la Suisse:

3. De la conclusion du premier pacte entre les trois cantons fondateurs (Uri, Schwyz et Unterwald) jusqu'à l'extension de l' **alliance helvétique** à treize cantons 1/ (1291-1513), la Suisse apparaît comme un regroupement de provinces et de villes autonomes, soucieuses de préserver leur indépendance et d'assurer une défense commune face à leurs puissants voisins - notamment les Habsbourg et les ducs de Bourgogne. Le degré d'indépendance des cantons va de pair avec leur statut au sein du Saint-Empire: ils vont tous accéder à l'immédiateté impériale entre le XIIIème et le XVème siècle. Aussi, la cohésion de leur "pacte d'union perpétuelle" se renforce progressivement au cours de hauts faits militaires tels que les batailles de Sempach et de Morat, ainsi que par la conclusion des pactes de Sempach (1393) et de Stans (1481), qui posent les germes des concepts futurs de solidarité confédérale et de neutralité.

4. Sous l'effet de la réforme, les cantons vont connaître de fortes tensions qui se solderont par des **guerres de religion**. Le "traité de tolérance" de 1532 met un terme aux premiers affrontements entre catholiques et protestants (guerres de Kappel), en stipulant que chaque canton a la liberté de professer la religion qu'il choisira. Un siècle plus tard, la "guerre des paysans" éclate à la suite de la création d'une "ligue du peuple" qui sera considérée par les cantons comme une tentative intolérable d'instituer une sorte d'Etat dans l'Etat. Aussi, oubliant leurs querelles confessionnelles, ceux-ci se retrouvent unis dans la Diète fédérale pour écraser par les armes le mouvement des paysans (1653). Cette unité confédérale retrouvée ne sera cependant que de très courte durée: les tensions interconfessionnelles vont être ravivées jusqu'à éclater dans de nouvelles guerres (1656 et 1712). Le traité de "paix nationale", signé à Aarau en 1712, établit l'égalité complète entre les deux religions dans les bailliages et à la Diète, où il y aura un secrétaire de chaque confession. Cependant, le traité laisse en suspens des questions qui continueront pour longtemps à empoisonner les relations interconfessionnelles des suisses.

5. Suite aux traités de Westphalie (1648), qui avaient mis fin à la guerre de Trente Ans, le Corps Helvétique ne faisait plus partie du Saint-Empire et les puissances reconnaissent son indépendance totale, pour le moins *de jure*. Cependant, cette indépendance n'allait pas de pair avec une véritable cohésion nationale. En effet, au cours du XVIIIème siècle la Diète demeure un conseil d'ambassadeurs d'Etats souverains et la carte politique de la Suisse apparaît comme **une mosaïque territoriale aussi fragmentée que complexe**. Les treize cantons confédérés sont alors individuellement ou collectivement alliés à treize villes, provinces, abbayes ou évêchés et administrent dix-neuf villes, bailliages ou territoires qui leur sont assujettis à différents titres. 3/ Dans ce contexte, des troubles locaux émergent çà et là, tantôt sous la forme de révoltes, tantôt sous la forme de complots de palais ou de revendications de la bourgeoisie contre les privilèges des familles nobles. Dans certaines villes on assiste à des luttes pour une démocratisation du système représentatif. Dans ce climat, la révolution française et les événements qui s'en suivront vont susciter de profonds changements.

6. En 1798 la Suisse est envahie par l'armée française, qui est accueillie en libératrice dans les bourgades et contrées assujetties aux cantons. Faute d'une réelle capacité d'union et d'un sentiment national véritable, les cantons sont très rapidement écrasés et occupés. La Suisse, qui doit alors s'allier de force à la France, devient pour une brève période une "**République Helvétique**, une et indivisible", régie par un pouvoir central et composée de dix-neuf cantons départementaux gouvernés par des préfets. La Constitution de la République, calquée sur celle du Directoire français, stipule que "l'unité de patrie et d'intérêt succède au faible lien qui ressemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à des petites localités et des préjugés domestiques". Cette Constitution établit l'égalité devant la loi et le suffrage universel; elle reconnaît les liberté de pensée, de croyance, de presse et de commerce. Enfin, elle crée la citoyenneté suisse.

7. Le modèle politique de la République Helvétique, axé sur un pouvoir central, s'avère un artifice intenable et, suite à un Acte de Médiation imposé par Napoléon Bonaparte (1803), la Suisse retrouve la forme d'une **Confédération de cantons souverains réunis dans une Diète nationale**. Cette structure, confirmée par le Pacte fédéral de 1815, s'avère néanmoins très anacronique. Certes, lors de la Conférence de Vienne et dans la déclaration de Paris de 1815 les grandes puissances reconnaissent la "neutralité perpétuelle" ainsi que "l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de la Suisse"; mais la totale indépendance des cantons et la faiblesse institutionnelle de la Diète fédérale sont de nature à faciliter toutes sortes de pressions étrangères et déboucheront finalement sur une crise de la Confédération. Des confrontations locales entre conservateurs et libéraux seront suivies de fortes tensions entre les cantons. Le mouvement radical réveille des vieux démons et, se sentant menacés, les cantons catholiques concluent, en 1845, une alliance séparée (le Sonderbund). 4/ Des contacts sont pris avec des puissances étrangères, ce qui est contraire au Pacte de 1815. On aboutit ainsi à une guerre civile avec un arrière-goût de guerre des religions, au terme de laquelle les Etats cantonaux conviendront de réviser le pacte fédéral et d'adopter une nouvelle Constitution.

8. Avec la **Constitution de 1848** la Suisse entre de plein pied dans la modernité et devient **un véritable Etat fédéral**.5/ En effet, pour la première fois, la Suisse se dote d'un pouvoir central efficace avec des compétences accrues en matière de diplomatie, de défense nationale, de douanes, poste et monnaie (le franc suisse). Les cantons conservent leurs attributions dans les autres domaines, mais leurs constitutions, garanties par le pouvoir fédéral, doivent être républicaines et démocratiques, donc conformes aux droits et libertés proclamés par la Constitution fédérale. En outre, la Constitution interdit expressément la conclusion d'alliances politiques entre les cantons. La mise en place effective de cet Etat fédéral ne sera pas aisée et il faudra combler des lacunes institutionnelles par l'adoption d'une nouvelle Constitution (1878). Cette Constitution - qui, avec de nombreux ajouts, est en vigueur encore aujourd'hui - est analogue dans ses grandes lignes à celle de 1848, mais renforce encore davantage les compétences du pouvoir central dans plusieurs domaines et donne une impulsion substantielle au développement

des institutions démocratiques ainsi qu'à l'extension des compétences juridiques de la Confédération (unification du droit civil et pénal).

9. L'Etat fédéral réunit aujourd'hui 26 membres (23 cantons et 6 demi-cantons). 6/ Dans sa configuration institutionnelle moderne, la Suisse s'est dotée d'un **pouvoir exécutif collégial** composé de sept membres qui se répartissent les attributions ministérielles (le "Conseil fédéral") et d'un **système parlementaire bicaméral** comprenant une chambre de députés (le "Conseil national") et une chambre haute (le "Conseil des Etats", composé de représentants des cantons élus par le peuple). Dans ce système, le peuple demeure le véritable souverain dans la mesure où il n'a pas seulement le droit d'élire ses représentants mais il exerce aussi les **droits d'initiative et de référendum** ("démocratie semi-directe"). Par ailleurs, si depuis 1848 l'Etat fédéral ne cesse d'élargir ses compétences de politique nationale (défense, politique étrangère, communications, politiques agricole et économique, etc.), il partage certaines compétences avec les municipalités et les cantons (fiscalité, politique sociale, etc.) et ceux-ci demeurent encore aujourd'hui totalement souverains dans des domaines aussi importants que l'éducation ou la santé. Ainsi, dans les domaines de son ressort, un canton peut conclure des accords de coopération avec un autre canton ou avec un groupe de cantons. Enfin, chaque canton choisit sa langue officielle et la Confédération a l'obligation d'utiliser les trois langues nationales "officielles" (allemand, français et italien) et de protéger le rétoromanche, qui a rang de "langue nationale".

II. PRÉHISTOIRE CANTONALE DE LA STATISTIQUE SUISSE

10. Dans certains cantons suisses, des relevés plus ou moins systématiques ont eu lieu bien avant 1750, c'est-à-dire dans ce qu'il convient d'appeler "la période préstatistique" (Pfister, 1995). Comme nous l'avons mentionné, à cette époque les cantons jouissaient d'une très large souveraineté étatique et chacun se dotait du système politique de son choix (gouvernement bourgeoisial, de corporations ou d'assemblée populaire). Ils déléguaient des ambassadeurs à la "diète helvétique", mais leurs liens confédéraux se limitaient essentiellement à l'entraide militaire face à des menaces d'Etats tiers. La Suisse en tant que telle, le "Louable Corps Helvétique", n'avait ni armée nationale, ni politique étrangère, ni trésor, ni revenus. Chacun des cantons constituait sa propre armée et percevait des droits de douane et de péage, ainsi que des droits régaliens qui étaient, dans l'Europe de l'époque, "l'apanage de la souveraineté". La Suisse ne connaissait pas encore de marché unique interne: chaque canton pouvait interdire l'importation ou l'exportation de denrées et de marchandises - l'obligation du pacte confédéral se limitant alors à devoir laisser le transit libre pour les autres cantons et à ne pas augmenter les droits de péage.

11. La souveraineté étatique des cantons s'affichait par ailleurs ostensiblement sur le plan des normes de poids et de mesure, essentielles pour le commerce, et, surtout, dans le droit de frapper sa propre monnaie. Ainsi, un auteur de la fin du XVIIIème siècle observait qu'en Suisse, "d'une

ville à l'autre il faut apprendre à compter autrement. Un écu signifie tantôt six livres de France, tantôt la moitié, tantôt une monnaie idéale sous le nom d'écu-blanc. On y compte en espèces courantes et en argent idéal. Aussi l'étranger qui passe en divers Cantons, est-il sans cesse obligé de changer de monnaie, et souvent à son désavantage" (Durand, 1795).

12. Dans cette situation de pleine autonomie étatique, il était normal que les cantons entreprissent toutes sortes de relevés, voire même des recensements complets de leurs populations. Il s'agissait alors notamment de contrôler les perceptions fiscales et militaires et de veiller à l'unité confessionnelle de leurs territoires. De telles enquêtes ne relevaient cependant d'aucune base scientifique digne de ce nom: les instructions adressées aux institutions chargées de rassembler les informations laissaient une grande latitude d'interprétation et il n'y avait à l'époque aucun contrôle de la qualité et de la représentativité des résultats. Cette situation commencera à se modifier avec l'apparition, vers 1760, de tabelles imprimées contenant des instructions plus précises qui facilitaient une collecte plus uniformisée ainsi qu'un certain contrôle des résultats. Ce progrès marque le début d'une période "protostatistique", au cours de laquelle les informations quantitatives vont entrer progressivement dans l'argumentaire du discours public.

13. Cette évolution va aller de pair avec le développement d'une élite intellectuelle assez sensible à l'esprit des lumières, qui avait pour pôles de rencontres et d'échanges l'université de Bâle - l'Alma Mater de Jacques et Daniel Bernoulli -, les académies, les lycées et de nombreuses sociétés savantes. Cette élite intellectuelle allait porter un intérêt croissant aux nouvelles théories socio-économiques (telle la doctrine d'Adam Smith) et à l'arithmétique politique de William Petty. Elle allait donc considérer "la statistique" comme une approche quantitative indissociable de l'économie politique naissante. En effet, la mesure quantitative des faits sociaux et économiques apparaissait alors comme l'approche idéale des nouveaux champs sociaux de la Suisse moderne naissante: le travail, les classes populaires, le commerce et l'industrie. Mais cette nouvelle lecture de la réalité sociale dérangeait souvent les autorités politiques des cantons, qui n'hésitèrent pas à réprimer, au nom de la sécurité intérieure, certains éminents représentants de la nouvelle génération intellectuelle.

14. Tel a été notamment le cas de Johann Heinrich Waser, pasteur, chercheur scientifique et bourgeois de la ville de Zurich qui, accusé de trahison, fut décapité le 27 mars 1780. Bien que les tenants et aboutissants de ce sombre épisode restent encore confus (Graber, 1980), il est incontestable que le tribunal de la ville de Zurich a été fortement influencé par l'aversion des autorités politiques à l'égard des travaux d'"arithmétique politique" que Waser avait entamés pour analyser la situation économique et sociale de Zurich - et, par ce biais, pour évaluer la gestion de l'Etat. Waser avait en effet entrepris une vaste enquête sur les constructions et les risques d'incendie des maisons. S'appuyant sur une étonnante statistique de l'évolution des prix immobiliers - qui décrivait parallèlement le phénomène d'inflation - les analyses de Waser étaient radicalement novatrices. Or,

c'est précisément cette nouvelle approche des phénomènes sociaux et économiques qui va attirer sur Waser les foudres des élites au pouvoir. Il faudra attendre le XIXème siècle pour que cette nouvelle approche soit pleinement reconnue sur les plans social, politique et institutionnel.

III. ETAPES DU DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE DE LA SUISSE

15. Comme dans bien d'autres pays européens, en Suisse la gestation et l'évolution de la statistique officielle ont été étroitement liées à l'avènement de la modernité - c'est-à-dire au processus de rationalisation du pouvoir étatique et des fonctions économiques et sociales. Dans l'élan idéologique du siècle des lumières, les travaux statistiques du XIXème siècle visent à asseoir des bases "scientifiques" pour la connaissance des faits économiques et sociaux. Il s'agit là désormais d'une référence épistémologique bien établie qui sera dorénavant indissociable de la conception du "bon gouvernement" - et donc de la mise en place d'un Etat moderne et d'une administration devant faire face à des problèmes de plus en plus complexes.

16. Dans une récente étude, Ulrich Jost (1995) montre à quel point l'histoire de la statistique officielle de la Suisse moderne a été étroitement liée aux clivages et aux vicissitudes du développement des institutions et des moeurs politiques et économiques du pays. Nous adopterons quant à nous une approche plus schématique, nous bornant ici à distinguer sept périodes majeures de cette histoire:

17. Au cours des premières décennies du XIXème siècle la statistique se fait **une place officielle aussi bien au sein de la société bourgeoise qu'à l'intérieur des systèmes politiques cantonaux.** Le besoin d'informations chiffrées sur la situation du pays se fait jour déjà sous le régime de la République helvétique, qui entreprend un recensement de la population (1798/99). Cependant, les analyses statistiques demeurent pour l'essentiel limitées à des situations locales et régionales. Ainsi, prenant exemple sur les enquêtes et les "mémoires" des préfets des départements de France, certains économistes et savants suisses établissent des portraits statistiques régionaux très détaillés. Tel est le cas de la Statistique du Département du Léman de Simonde de Sismondi et des études de Urs Peter Strohmeier et Franz Küenlin sur les cantons de Soleure et Fribourg. Durant cette période on assiste par ailleurs à l'émergence d'études statistiques ciblées sur des problèmes économiques et sociaux particuliers - notamment la criminalité et la pauvreté. Cet élan va donner lieu à la création de revues spécialisées, telle l'Archiv für Statistik und Nationalökonomie, dirigée par Jakob Christoph Bernoulli.

18. De 1825 à 1850 la statistique va jouer un rôle de premier plan dans **l'élaboration d'une image unifiée du pays** et, par là même, dans le développement d'une nouvelle conscience nationale qui sera déterminante pour la création de l'Etat suisse moderne. En effet, des travaux comme la Vollständige Beschreibung des Schweizerlandes de Markus Lutz, la Statistique de la Suisse de Jean Picot ou les études sur le commerce extérieur d'Auguste

von Gonzenbach vont bien au delà du cadre régional des travaux statistiques précédents et contiennent en germe les concepts organisateurs de la Suisse future. Le besoin d'informations au niveau national amène par ailleurs la Diète fédérale à ordonner en 1836 de procéder à un nouveau recensement de la population. Ces amorces d'une statistique nationale vont de pair avec le développement d'importants travaux cartographiques, notamment sous l'égide de Jakob Melchior et Guillaume Henri Dufour. Mais l'élaboration de l'image de l'espace unifié de la Suisse sera surtout le fait de **Stefano Franscini**, le véritable père fondateur de la statistique officielle helvétique. Franscini joue en effet en Suisse un rôle analogue à celui que Melchior Gioia exerce à la même époque en Italie. Originaire du canton italophone du Tessin, Franscini n'était pas seulement un statisticien; il était également un enseignant, un historien, un écrivain et, avant tout, un homme politique qui allait devenir l'une des figures les plus marquantes de la Suisse du XIX^{ème} siècle. Fortement influencé par la pensée libérale qu'il avait connue au cours de ses études à Milan, Franscini s'intéressa d'abord aux sciences de l'éducation: après avoir enseigné à Milan, il ouvrit et dirigea au Tessin une école nouvelle, inspirée par les théories anglaises sur l'enseignement mutuel. Il publia une longue série d'ouvrages scolaires, ainsi qu'un pamphlet révolutionnaire, *Della pubblica istruzione nel Canton Ticino*, qui prônait une réforme radicale du système éducatif. Homme d'action et de réflexion, il s'engagea avec la même énergie dans une double carrière politique et scientifique. Son premier ouvrage de "statisticien", *la Statistica della Svizzera*, parut en 1827; puis, parallèlement à son activité de chancelier et de conseiller d'Etat du canton du Tessin, il publia la **Svizzera Italiana** (en allemand en 1835 et en italien en 1837) et *la Nuova Statistica* en 1847. Enfin, devenu ministre de l'intérieur du gouvernement fédéral, il veilla à la publication systématique des *Matériaux pour la statistique de la Confédération Suisse* (1851 à 1858) qui ne parurent pas sous son nom, mais sous celui du "Département fédéral de l'intérieur", dont il était le responsable politique. L'historien Roger Friedrich (1995) relève à quel point, au cours de ces différents travaux, Franscini se laissa guider par la vision d'une Suisse une, diverse et plurilingue. En effet, le Tessin y était mis au même niveau que les autres cantons et sur un pied d'égalité avec eux - et l'on y devine l'intention d'habituer les confédérés du Nord des Alpes à l'idée qu'il existe une région italophone au Sud des Alpes tout aussi "suisse" que leurs propres régions. Cette visée pédagogique est conforme à la conception que Franscini se fait de la statistique: celle-ci ne doit pas se limiter à fournir une base rigoureuse pour la bonne gestion des affaires publiques, mais elle doit être aussi développée comme un outil d'éducation et de connaissance sociale, permettant à la population de mieux comprendre la situation et les problèmes du pays - et de participer ainsi de façon réfléchie aux processus de décision démocratiques.

19. Dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle on assiste à la **mise en place de l'Etat fédéral**. Suite au nouvel ordre institutionnel établi par la Constitution de 1848, la statistique fut inscrite dans le cahier des charges du pouvoir exécutif fédéral. Franscini - qui était alors ministre de l'intérieur - s'employa donc à poser les fondements d'une véritable statistique officielle de la Suisse: en 1849 il demanda aux cantons

d'effectuer une enquête sur la situation de l'instruction publique supérieure - le gouvernement ayant alors l'intention de créer une université fédérale. Et c'est encore à l'initiative de Franscini que l'Assemblée fédérale chargea l'exécutif de procéder, "de concert avec les cantons", à un recensement fédéral de la population. Celui-ci eut lieu en 1850 et, pour la première fois, il couvrit en même temps l'ensemble de la Suisse, fut exécuté sur la base d'instructions uniformes et avec des formulaires rédigés dans les trois langues officielles: l'allemand, le français et l'italien. Les résultats furent publiés dans un Atlas de la population suisse (1851-52) qui rendait compte de l'état démographique de chaque municipalité, de chaque canton et de l'ensemble du pays. Sous l'impulsion de ce recensement, la statistique va connaître un développement soutenu, axé sur la **production des informations nécessaires pour la gestion de l'Etat fédéral**. Dans cette période d'essor de la statistique officielle (1850-1870) on voit naître le **Bureau fédéral de la statistique (1860)**, la Société suisse de statistique (1866) et le Journal de statistique suisse (1867); et on assiste également au renforcement ou à la création de bureaux statistiques dans plusieurs cantons. Outre l'exécution périodique des recensements de la population, le champ d'action de la statistique fédérale s'élargit progressivement aux domaines des caisses d'épargne (1852), du bétail (1866), des chemins de fer (1868), etc. Mais cette évolution aboutit à un cahier des charges incohérent, où figurent les activités les plus hétéroclites - et ce alors même que les moyens humains et financiers du Bureau fédéral sont bien modestes.

20. Avec l'adoption de la loi fédérale sur "les relevés officiels statistiques", en 1870, commence paradoxalement une **période de flottement**. La statistique officielle sera alors dirigée par des administrateurs qui géreront tant bien que mal de nombreuses tâches - on parle alors d'hypertrophie du Bureau fédéral - mais ce sans aucune sorte de coordination et encore moins de réflexion méthodologique. Certes, à partir de 1891 la publication périodique de l'Annuaire statistique de la Suisse montre bien que le Bureau fédéral réussit dans une certaine mesure à mettre en valeur et à diffuser les informations dont il dispose; mais, du point de vue institutionnel, cette époque correspond à l'affaiblissement des compétences du Bureau. En effet, dans les dernières années du XIXème siècle les différents ministères et directions de l'administration fédérale vont mettre en place leurs propres services de statistique, ce qui aboutira à un **éclatement des compétences**, à un fractionnement des tâches et donc à une dispersion des efforts. Parallèlement, les grandes villes et plusieurs cantons vont mettre sur pied des bureaux de statistique complètement indépendants qui auront tendance à développer des activités sans aucune coordination et sur la base de critères de leur propre cru. En effet, la Constitution ne pose aucune limite aux compétences des cantons dans le domaine de la statistique et il n'y a alors aucune base légale permettant à la Confédération d'édicter des normes ou de prendre des mesures pour maîtriser ce développement. Il faudra dès lors attendre longtemps avant de retrouver un semblant de "système" statistique fédéral.

21. A l'aube du XXème siècle, les effets de l'industrialisation et les nouveaux clivages économiques et sociaux suscitent une demande d'information

d'une ampleur inconnue jusque là. Hélas, les moyens et les méthodes de travail de la statistique officielle sont alors sans commune mesure avec l'envergure du défi: "durant la période charnière des années 1890 à la première guerre mondiale, la statistique suisse s'est certes considérablement élargie et diversifiée, mais elle n'a cependant pas réussi à mettre sur pied une collaboration efficace entre les différents bureaux, notamment entre ceux des cantons et des municipalités et le Bureau fédéral. Sur le plan du choix des objets à soumettre aux enquêtes, d'importants domaines n'ont pas été approchés et, à la fin de la première guerre mondiale, on pouvait craindre que la Suisse n'arrive pas à rattraper l'évolution et la performance des méthodes statistiques en vigueur dans les pays étrangers." (Jost, 1995) Face à cette situation, les efforts vont se concentrer sur un **renforcement des compétences techniques de la statistique officielle** et sur un long et difficile **processus de concertation entre les producteurs d'information statistique au niveau fédéral, ainsi qu'entre les services cantonaux et le Bureau fédéral**. Sur le premier axe, une nouvelle génération de statisticiens de formation scientifique va substituer la génération des bons et loyaux administrateurs aux commandes des services statistiques. Sur l'axe de la concertation, la création de l' **Union des offices suisses de statistique (UOSS)** va permettre de réunir dans une même enceinte toutes les institutions productrices de statistiques publiques des municipalités, des cantons et de l'administration fédérale. Ainsi, l'UOSS va constituer le cadre privilégié des échanges professionnels et des discussions interinstitutionnelles qui, au cours de plusieurs décennies, donneront lieu à différentes formes de collaboration entre les services statistiques et permettront d'assurer une certaine coordination lors de l'exécution de grands projets de portée nationale.

22. La **période de l'immédiat après-guerre** sera caractérisée par un déplacement des compétences politiques des cantons vers le gouvernement fédéral - mais aussi par une certaine lourdeur des structures qui, au niveau fédéral, sont censées gérer la production de l'information statistique relative à ces compétences politiques. Les statistiques économiques sont élaborées essentiellement à l'extérieur du Bureau fédéral, les statistiques des prix et des salaires sont la chasse gardée de l'Office fédéral du travail, les statistiques des finances publiques relèvent du ministère des finances et l'observation de la conjoncture fait l'objet d'une comitologie compliquée qui ne facilite en rien la coordination des travaux. Aussi, alors que durant cette période de pleine croissance dans la plupart des pays industrialisés on assiste à un renforcement des appareils statistiques, en Suisse les de moyens humains et financiers demeurent fort modestes. Par ailleurs, le conformisme s'est alors installé dans les approches statistiques des faits économiques et sociaux. Ainsi, si en 1960 le secteur agricole ne représentait que 14% de la population active - les secteurs secondaire et tertiaire concentrant alors respectivement 46% et 40% des places de travail - la statistique de l'époque accorde une place prépondérante aux statistiques agricoles et ne présente que des information très peu détaillées sur l'industrie et les services. Cette situation va demeurer à peu près inchangée jusqu'au milieu des années soixante-dix.

23. La dernière étape de l'histoire de la statistique officielle de la Suisse couvre les vingt années qui viennent de s'écouler. Cette période - au cours de laquelle le Bureau fédéral fut rebaptisé "Office fédéral de la statistique" (OFS) - a été marquée par une **concentration partielle de compétences**, par l'établissement de **nouvelles bases légales**, par un renforcement des **structures institutionnelles de la statistique fédérale**, par le développement de **mécanismes de collaboration avec les cantons**, ainsi que par une **modernisation des méthodes de travail** et par l'**adoption de références normatives internationales**. En effet, au cours des années quatre-vingt une crise de confiance dans l'indice des prix à la consommation - base fondamentale des négociations salariales - déclencha un débat politique sur la qualité de la statistique officielle. Le gouvernement fédéral dut alors reconnaître que l'Office fédéral du travail utilisait une "formule erronée" entraînant des taux de variation beaucoup trop élevés pour certains produits, qui se répercutaient dans une mesure non négligeable sur l'indice global. Dans la foulée, une Commission parlementaire entreprit une enquête sur la statistique fédérale et, dans son rapport, elle demanda à l'exécutif de prendre des mesures pour corriger les défaillances techniques et les disfonctions de la coordination entre les organes de l'administration. Le Conseil fédéral décida donc de procéder à un remaniement institutionnel de la statistique fédérale: l'Office fédéral du travail dut céder à l'OFS non seulement l'indice des prix, mais encore une douzaine d'autres statistiques économiques et sociales. Il s'agissait là du début d'un processus, qui est encore en cours, tendant vers une concentration partielle, au sein de l'OFS, de la production statistique de l'administration fédérale. Parallèlement, de longues et difficiles discussions sur les bases légales des activités statistiques devaient aboutir, en 1992, à l'adoption de la **loi sur la statistique fédérale**. Cette nouvelle loi établit des normes strictes de coordination des services fédéraux, sous l'égide de l'OFS; elle institue une Commission de la statistique fédérale; enfin, elle prévoit l'établissement d'un programme pluriannuel, en tant qu'instrument de développement et de gestion d'une politique cohérente en matière d'information statistique officielle. La loi ne se limite pas aux seules activités statistiques de l'administration fédérale, car elle institue **un organe de liaison avec les services statistiques des cantons**, appelé **REGIOSTAT**, qui a pour mission de stimuler une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons au sein d'un système national coordonné - nous y reviendrons. Par ailleurs, dès les années quatre-vingt l'OFS a procédé, d'une part, à un renforcement vigoureux de la méthodologie et de l'infrastructure technologique; d'autre part, il s'est engagé dans une révision en profondeur de l'ensemble des statistiques économiques - révision qui va de pair avec les efforts d'adaptation des statistiques suisses aux normes internationales et avec la volonté de parvenir, à moyen terme, à une pleine intégration dans le système statistique européen.

IV. CLIVAGES ET PERSPECTIVES DU PROCESSUS D'INTÉGRATION

24. Les étapes de l'histoire de la statistique officielle de la Suisse que nous venons d'évoquer montrent bien que l'intégration d'un système

statistique fédératif est loin d'être un processus simple et uniforme. Le système statistique ne se développe pas en vase clos; les facteurs politiques et les clivages économiques sont des éléments essentiels de ce développement. En Suisse, les facteurs politiques sont d'abord déterminés par la structure fédéraliste du pays: les cantons constituent des Etats largement souverains et l'Etat fédéral ne peut pas s'octroyer d'autres compétences que celles qui sont prévues explicitement par la Constitution.

25. L'histoire de la statistique fédérale est certes caractérisée par un renforcement progressif des compétences de l'Etat fédéral. Cependant, l'exécution des activités statistiques ne peut pas reposer sur une autorité purement formelle - et ce surtout lorsque les activités statistiques touchent à des domaines de compétence des cantons, tels que les politiques de l'éducation ou de la santé. Dans de tels cas, une statistique nationale ne peut être développée que sur la base de mécanismes de concertation et de coopération entre les services statistiques cantonaux et l'OFS. Cette réalité constitue le leitmotif de l'histoire passée et présente de la statistique de la Suisse, et il convient dès lors d'en dégager les clivages et les perspectives sur quatre plans:

- (1) Sur le plan de la **conception du système statistique fédéral**, l'histoire montre clairement que celui-ci ne saurait reposer sur une simple structure de collecte de statistiques cantonales. Au cours des dernières décennies les statisticiens des villes et des cantons on pu constater que l'on ne peut mesurer convenablement de nombreux phénomènes économiques et sociaux que par le biais de recensements fédéraux et d'enquêtes auprès d'échantillons représenta-tifs au niveau national. A cette raison s'ajoute le fait que **plusieurs cantons n'ont aucune sorte d'activité statistique** - des services statistiques n'étant vraiment opérationnels, avec des forces d'ailleurs très inégales, que dans seize cantons. Aussi, la production d'une statistique nationale doit rendre compte d'une réalité caractérisée par des disparités entre les régions du pays - car le vingt-six cantons et demi-cantons de la Suisse ont des tailles géographiques, démographiques et économiques très différentes. Par conséquent, le système statistique fédéral a du et devra nécessairement reposer sur deux impératifs majeurs: avoir une portée et une autorité nationale effectives et se développer en étroite coordination avec les services statistiques cantonaux existants. Or, **REGIOSTAT** apparaît aujourd'hui comme le cadre institutionnel approprié pour concilier ces deux impératifs. En effet, cet organe de liaison avec les cantons a pour objectifs d'assurer une large information sur les projets fédéraux et sur l'état des travaux, de garantir une consultation des cantons en particulier lors de la préparation du programme pluriannuel, ainsi que de stimuler la participation des services cantonaux aux travaux d'harmonisation, aux projets de directives, à la répartition des tâches et des coûts relatifs aux enquêtes nationales et, surtout, à la définition des modalités de la régionalisation des résultats

des statistiques fédérales. Cette structure est donc appelée à jouer un rôle majeur dans la gestion stratégique d'un système statistique national fondé dans une très large mesure sur la concertation et la coresponsabilité.

- (2) Sur le plan de **la subsidiarité dans l'exécution des tâches de la Confédération et des cantons**, l'histoire montre que la statistique officielle a subi une évolution remarquable. Le besoin d'informations représentatives pour l'ensemble de la Suisse a amené à un déplacement vers la Confédération de certaines tâches qui dans le passé ont été effectuées par certains cantons et grandes villes (par exemple, les statistiques sur les salaires ou les indices des prix à la consommation). Dans ce sens, aujourd'hui la loi prévoit que les informations produites par la statistique fédérale ne doivent pas seulement servir à préparer et réaliser les tâches de l'Etat fédéral, mais également à analyser les **domaines d'intérêt national "qui font l'objet d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons".7/** A ce propos, il convient de noter que certains services cantonaux peuvent parfois assumer un rôle d'éclaireurs et d'expérimentateurs dans un stade initial de développement statistique touchant à des phénomènes qui affectent non seulement les cantons concernés, mais aussi l'ensemble de la communauté nationale (comme, par exemple, le fléau de la consommation de drogues). Cependant, l'expérience montre que seule une concertation entre les cantons "pilotes" et l'OFS - et, éventuellement, un déplacement de compétences vers celui-ci - est à même d'assurer une transition réussie de ce stade initial de développement au stade d'une production statistique qui soit efficace et utile pour les milieux intéressés à l'information en question. Car tel est bel et bien le noyau de l'exigence de subsidiarité dans un système statistique fédéraliste: répondre efficacement, avec professionnalisme et au niveau approprié, aux besoins d'information des communautés locales, régionales et nationale.
- (3) Sur le plan de la **couverture territoriale de l'information**, l'évolution des structures et des comportements économiques et sociaux a amené les services statistiques à réexaminer les paramètres et les unités de référence traditionnels de la statistique officielle. Les phénomènes économiques et sociaux ne sont plus contenus dans les limites territoriales cantonales - pas plus d'ailleurs que dans les frontières nationales. Le développement des agglomérations urbaines, la mobilité socio-professionnelle ou l'impact des activités économiques sur l'environnement ne sont que quelques exemples de réalités qui ne peuvent plus être saisies en termes de statistiques locales ou cantonales. La statistique officielle se doit dès lors de redéfinir des unités spatiales et des régions de référence qui correspondent à la dimension des phénomènes observés. Certains

cantons unissent d'ores et déjà leurs forces pour mieux analyser la portée de ces phénomènes. De même, les cantons frontaliers coopèrent avec les régions confinantes d'Allemagne, d'Autriche de France et d'Italie afin de développer en commun des activités statistiques ciblées sur l'évolution économique et sociale spécifique des "régions transfrontalières". Dans une perspective analogue, la définition de régions territoriales de la Suisse au niveau des régions NUTS/2 de l'Union européenne constitue une tâche incontournable, à laquelle nous nous attelons aujourd'hui en coopération avec les cantons, au sein de REGIOSTAT. Le résultat de ce travail aura sans doute des conséquences sur les structures et le fonctionnement futurs du système statistique fédéral.

- (4) Sur le plan des **relations entre le système statistique et les administrations cantonales et fédérale**, au cours des dernières décennies on a dû renoncer à plusieurs reprises à utiliser les **registres administratifs** à des fins statistiques. En effet, suite à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les cantons, les administrations ont conçu et développé leurs registres sur la base de critères complètement indépendants. On a abouti ainsi à une situation où, faute de normes communes, on se heurte à des incompatibilités inextricables à plusieurs niveaux. Premièrement, il y a une incompatibilité des définitions et des structures entre les registres administratifs des trois niveaux de la construction fédérale. Deuxièmement, il y a aussi des incompatibilités structurelles entre les registres des services et des organes d'un même niveau - par exemple, au niveau de l'Etat fédéral. Enfin, troisièmement, il y a une incompatibilité générale entre, d'une part, la multiplicité des définitions et des formats des différents registres administratifs et, d'autre part, les nomenclatures de la statistique officielle. Face à cette situation, les services statistiques cantonaux et l'OFS cherchent d'ores et déjà des solutions concertées avec les administrations. Cependant, compte tenu de la complexité du problème et du nombre d'acteurs institutionnels concernés, nous envisageons également l'éventualité de demander l'introduction des normes légales contraignantes en matière de collecte et d'enregistrement des données administratives. Il convient cependant de préciser que la recherche de concertation et l'approche normative ne constituent pas deux tactiques contradictoires mais, au contraire, elles sont deux phases complémentaires d'une **stratégie d'harmonisation**. Cette harmonisation constitue non seulement une étape nécessaire de rationalisation des activités étatiques, mais également une condition indispensable pour que, d'ici quelques années, le système statistique de la Suisse puisse exploiter de façon efficace les données administratives et effectuer ultérieurement un saut technologique vers la transmission électronique de données (EDI). Dans ce sens, le processus d'harmonisation

présente un grand intérêt non seulement pour la statistique fédérale, mais aussi pour les services statistiques des cantons et des villes.

V. CONCLUSION

26. L'examen des étapes, des clivages et des perspectives du processus d'intégration du système statistique de la Suisse nous amène à tirer deux conclusions tournées vers l'avenir.

25. Premièrement, l'histoire montre clairement qu'en Suisse les grands progrès institutionnels interviennent essentiellement dans des périodes où le fédéralisme joue pleinement son rôle de **force de cohésion et d'intégration**. Cela vaut également pour l'histoire du système statistique national. Certes, le "fédéralisme" a été souvent interprété comme un champ de démarcation des particularismes cantonaux. Dans la pratique, ce type de fédéralisme a été une source intarissable de doubles emplois, de multiplication de dépenses inutiles et de statistiques provinciales, tellement "particulières" qu'elles n'étaient comparables à nulle autre statistique. Menée à l'extrême, cette compréhension étroite du fédéralisme pourrait conduire à un blocage structurel de la statistique fédérale. Or, ce n'est pas ainsi que l'on parviendra à bâtir l'outil d'information puissant dont l'Etat fédéral **et les** cantons auront besoin à l'avenir. Le système statistique de la Suisse doit, au contraire, reposer sur un fédéralisme d'intégration - c'est-à-dire sur une dynamique de synergie de compétences, de rationalisation des coûts et de gestion coordonnée de la statistique officielle. Ce type de fédéralisme est d'ailleurs celui-là même qui, au milieu du XIXème siècle, a été une force créatrice et ouverte sur le futur. Aujourd'hui, le modèle fédéraliste peut et doit être réinterprété comme un réseau de communication, de coordination et d'action solidaire - car, en Suisse, seul un tel modèle permettra de concilier la nature particulière des institutions avec les exigences inhérentes au développement d'un système statistique national.

27. Deuxièmement, il serait extrêmement aisé de souligner nombre d'analogies entre des éléments, des clivages et des problèmes apparus dans le **processus d'intégration de la Suisse** et dans le **processus d'intégration européenne**. Cependant, nous nous garderons bien de considérer ces analogies, aussi frappantes soient-elles, comme des attestations d'un prétendu caractère "exemplaire" de l'expérience d'intégration helvétique. Il s'agirait là d'une extrapolation abusive qui ne tiendrait pas compte des énormes différences des conditions de départ, des époques, des tailles géographiques, des enjeux institutionnels et des clivages spécifiques des deux processus d'intégration. Il nous importe par contre de souligner ce qui, dans l'expérience historique de la Suisse, a permis à une partie importante de la population - et en particulier à la très grande majorité des statisticiens suisses - d'être particulièrement sensibles aux défis et aux enjeux du processus d'intégration en Europe. La conception de la subsidiarité qui est à la base même des institutions helvétiques, l'expérience séculaire de concertation entre les cantons, la recherche perpétuelle de consensus politique et la maîtrise d'une dialectique institutionnelle permanente entre les intérêts particuliers des

parties et l'intérêt général de l'ensemble - voilà autant d'éléments qui permettent au citoyen suisse non seulement de comprendre les difficultés et les perspectives de la construction de l'Union européenne, mais aussi de se préparer à accéder de plein pied à ce chantier historique. Car, en effet, nous demeurons quant à nous profondément convaincus que, d'ici peu, l'Union européenne constituera le foyer et le milieu naturel de la Suisse et de son système statistique fédéral.

Bibliographie

- Aubert, J.-F. (1978), *Exposé des institutions politiques de la Suisse*, Lausanne
- - (1994), "Réflexions sur la critique du fédéralisme", in R. Bernhard (éd.), *La Suisse: Acte de volonté et conception*, Aarau, 125-137
- Busset, Th. (1993), *Pour une histoire du recensement fédéral suisse*, OFS, Berne
- - (1995), "La mise en place du Bureau fédéral de la statistique", in: *Revue suisse d'histoire*, 45/1, 7-28
- Ceschi, Rafaello (1991), "Franscini dall'utile al vero", in S. Franscini, *Statistica della Svizzera (1827)*, Locarno, XI-XXXIV
- Chevallaz, G.-A. (1989), *Le gouvernement des suisses ou l'histoire en contrepoint*, Lausanne
- Cronin, Th.E. (1989), *Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge
- Deutsch, K. (1967), *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Berne
- Durand, F.J. (1795), *Statistique élémentaire ou Essai sur l'état géographique, physique et politique de la Suisse*, 5 vol., Lausanne
- Friedrich, Roger (1995), *Stefano Franscini, pionnier de la statistique en Suisse*, OFS, Berne
- Gabriel, J.M. (1990), *Das politische System der Schweiz*, Berne
- Graber, R. (1980), "Der Waser-Handel", in: *Revue suisse d'histoire*, 30, 321-356
- Hilty, C. (1891), *Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel
- Im Hof, U. (1974), *Geschichte der Schweiz*, Stuttgart
- - (1991), *Mythos Schweiz: Identität - Nation - Geschichte*, Zurich
- Jost, Ulrich (1995), *Des chiffres et du pouvoir. Statisticiens, statistique et autorités politiques du XVIIIe au XXe siècle*, *Forum statisticum* 35, Berne
- Linder, W. (1994), *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills
- Malaguerra, C. (1991), "Statistique cantonale et statistique fédérale: quel partenariat pour l'avenir?", in *Le SCRIS a 20 ans*, Lausanne, 27-35

- - (1994), "La statistique en Suisse au tournant du XXIème siècle", in
Revue suisse d'économie politique et de statistique, 130(3), 341-362

Martin, W. (1974), Histoire de la Suisse, Fribourg

Pfister, Christian (1995), "Uss gewissen Ursachen: Hintergründe und Methoden
statistischer Erhebung im Kanton Bern, 1528-1928", in Revue Suisse
d'Histoire, 45/1, 29-50

Reszler (1986), Mythes et identités de la Suisse, Genève

Schmid, C. (1981), Conflict and Consensus in Switzerland, Berkeley

Schwytzer, H. (1975), Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des Verbandes
Schweizerischer Statistischer Aemter (VSSA), Forum Statisticum 4, Berne

Senglet, J.-J. (1973), "Aperçu de l'évolution de la statistique officielle",
in: Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi, Berne

Surdez, M. (1995), "Quand les frontières se font statistiques. La
constitution d'un espace national considérée à travers le prisme des
recensements", in: Revue suisse d'histoire, 45/1, 63-79

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

1/ Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unerwald, Glaris, Bâle, Fribourg, Soleure, Schaffhouse et Appenzel.

2/ Il s'agit de l'Abbaye de St. Gall, la Ville de St. Gall, la Ligue Grise, la Ligue Cadée, la Ligue des dix Droitures, le Valais, Moulhouse, Bienne, Neuchâtel, Genève, l'évêché de Bâle, Engelberg et Gersau. Aucun de ces alliés n'avait conclu des alliances avec tous les 13 cantons et leur importance était très variable: certains avaient des rangs comparables à ceux des cantons, participaient aux réunions de la Diète sans exercer de droit de vote et des territoires ou bourgades leur étaient assujettis; tandis que les autres avaient rang de simples protectorats. Enfin, il est intéressant de noter qu'une ville aussi importante que Strasbourg fut elle-même alliée des suisses jusqu'à son occupation par Louis XIV, en 1681. Aussi, des cantons confédérés eurent certains droits sur la Franche-Comté jusqu'à l'annexion de celle-ci par le Roi Soleil en 1674.

3/ Thurgovie, Rheintal, Sargans, Uznach, Gaster, Bade, Haut Balliage libre, Bas Balliage libre, Schwarzenbourg, Morat, Grandson, Orbe, Bellinzzone, Riviera, Bollenz, Mendrisio, Lugano, Locarno et Val Maggia.

4/ Elle réunissait les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Fribourg et Valais.

5/ "L'**Etat fédératif** ou **fédéral** est un Etat composé d'Etats. Il est, le plus souvent, le résultat d'une association: des Etats se sont unis sans se fondre... Quand les cantons se sont fédérés, en 1848, ils existaient depuis longtemps. Ils ont alors renforcé leurs liens, ils ont créé un Etat supérieur, sans renoncer toutefois à leur caractère d'Etats. On ne comprend une institution que si on la compare à une autre, du même genre, mais d'une autre espèce. Théoriquement, on peut établir ici deux comparaisons. D'abord entre l' **Etat fédératif** (la Suisse après 1848) et la **Confédération des Etats**, dont les membres n'ont noué que des rapports très lâches (la Suisse avant 1848). Ensuite, entre l' **Etat fédératif** (association des cantons dans la Suisse moderne) et l' **Etat unitaire** (dépendance des départements français par rapport au pouvoir central)." (Aubert, 1978)

6/ Les cantons et demi-cantons réunis dans la Confédération suisse - de langue allemande (A), française (F), italienne (I) ou rétoromanche (R) - sont: Zurich (A), Berne (A/F), Lucerne (A), Uri (A), Schwyz (A), Obwalden (A), Nidwalden (A), Glaris (A), Zug (A), Fribourg (F/A), Soleure (A), Bâle-Ville (A), Bâle-Campagne (A), Schaffhouse (A), Appenzel Rhodes-Extérieures (A), Appenzel Rhodes-Intérieures (A), Saint-Gall (A), Grisons (A/R/I), Argovie (A), Thurgovie (A), Tessin (I), Vaud (F), Valais (F/A), Neuchâtel (F), Genève (F) et Jura (F).

7/ La loi mentionne nommément les domaines de l'éducation, la science et la recherche, la culture, le sport, le droit, le tourisme, les finances

publiques, l'utilisation du territoire, la construction et le logement, les transports, l'énergie, la santé publique et le domaine social.