



UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA STATISTIQUE VAUDOISE



Septembre 2021

www.vd.ch/stat-50

Statistique Vaud a été fondé en 1971, sous le nom d'Office de statistique de l'Etat de Vaud (OSEV). La statistique vaudoise est toutefois plus ancienne. En 1860 déjà, les autorités cantonales éprouvent le besoin de consolider leurs décisions avec l'appui d'un appareil statistique performant, alors même que la science statistique n'en est qu'à ses balbutiements. Il faudra cependant attendre presque un siècle pour que le Canton puisse enfin disposer d'un véritable service statistique.

UNE LENTE ÉVOLUTION

L'intérêt pour tout pouvoir politique de disposer de données aussi précises que possible sur la population résidante du territoire qu'il gouverne est ancien. Les Romains possédaient une institution dévolue à la recherche de ce type de renseignement : le **censeur**. Durant les siècles suivants, le besoin de connaître le nombre d'habitants ne s'est pas évaporé. L'impôt ne peut se calculer que si l'on sait qui le doit... Mais l'imprécision des méthodes de calcul, et surtout leur mise en œuvre, ont longtemps empêché un recensement précis de la population.

Dès la fin du XV^e siècle, lorsque la notion d'Etat tend à revêtir ses traits modernes, l'état d'esprit change. Jean Bodin (1529 ou 1530-1596), économiste, philosophe et grand théoricien de la monarchie absolue, tente de démontrer qu'il n'y a point de gouvernement possible sans une **connaissance approfondie des populations** sur lesquelles le roi règne. La loi, pourvue d'une dimension ressentie souvent comme tyrannique, ne suffit pas. Le nombre, lui, est plus neutre, permet de regarder sans être vu, même si Bodin reconnaît le caractère

intrusif du pouvoir par le chiffre : « Il n'est pas bien que l'on évente le secret des maisons et des familles », écrit-il¹. Mais, en vérité, où est le mal ? « Il n'est que les trompeurs, les pipeurs, et ceux qui abusent les autres qui ne veulent qu'on découvre leur jeu, qu'on entende leurs actions, qu'on sache leur vie », assène-t-il, péremptoire, dans ses *Six Livres de la République*.

LA SUISSE PAS EN RESTE

« **L'arithmétique politique** », comme on l'appellera ensuite, va se développer, avec Vauban, Boisguilbert ou l'Anglais William Petty. Nouveaux progrès grâce aux recherches fondamentales sur les probabilités, avec d'Alembert et Condorcet, tous deux philosophes et mathématiciens. Puis François Quesnay révolutionne la pensée économique avec ses *Tableaux économiques*, en 1758. La Suisse n'est pas absente de cette ébullition intellectuelle autour de la nature et du rôle du nombre dans la gestion politique. Le Genevois Sismondi, l'ami de Germaine de Staël et de Benjamin Constant, s'y intéresse et, à Bâle, les frères Johann (1667-1748) et Jacob (1654-1705) Bernoulli voient leur réputation dépasser

© Statistique Vaud
Rue de la Paix 6 - 1014 Lausanne
T +41 21 316 29 99
info.stat@vd.ch

Responsable de publication : Gilles Imhof

Rédaction : Olivier Meuwly

Imprimé en Suisse



STATISTIQUE VAUD

Département des finances
et des relations extérieures

“ Gouverner sans chiffres fiables, à l’aveugle, n’est plus possible ”

les frontières de l’Helvétie. Le Vaudois Gabriel Seigneux de Correvon (1695-1775) produit lui aussi des travaux qui font date². L’importance du dénombrement est désormais admise comme un pilier d’une saine gestion. Le pasteur zurichois Johann Heinrich Waser (1742-1780) s’appuie sur les chiffres pour critiquer l’oligarchie au pouvoir sur les bords de la Limmat. Pour lui, un citoyen sera d’autant plus libre qu’il pourra parler et écrire publiquement sur la situation de l’Etat, et il ne pourra le faire que s’il dispose d’une connaissance précise et étendue de sa patrie. Cette connaissance n’est pas dangereuse, mais utile, professe-t-il³. Pas dangereuse, voire... Il paiera ses téméraires affirmations de sa vie, une décision que les autorités regretteront en 1798, au moment où elles seront renversées...

UNE PASSION FRAGILE

Compter pour gouverner semble désormais une évidence. Mais comment systématiser le travail? La nécessité est reconnue, **les méthodes mathématiques ne cessent de s’affiner**, mais les données sont-elles assez fiables? La passion de décrire la Suisse se répand, la cartographie nationale enthousiasme les scientifiques, la Diète de 1836 lance un travail de relevé qui aurait dû déboucher sur un recensement complet de la population, mais l’insuffisante coopération des cantons condamne le projet. Ce n’est que partie remise. Le **Tessinois Stefano Francini (1796-1857)**, en même temps qu’il dirige le mouvement libéral de son canton, poursuit ses travaux statistiques dont il est l’un des pionniers en Suisse. Elu au Conseil fédéral en 1848, chef du Département de l’intérieur, il tente de relancer la réflexion sur une statistique nationale. A sa mort, en fonction, il n’a pas encore traduit en acte son grand projet. C’est à son successeur, tessinois lui aussi, Giovanni Battista Pioda (1808-1882), qu’il incombera de doter pour la première fois la Suisse d’un Bureau statistique en 1860.

Un chemin semé d’embûches cependant, car tout le monde n’est pas convaincu. Mais la conscience du développement des Etats nationaux construits sur un mode rationnel se diffuse; gouverner sans chiffres fiables, à l’aveugle, n’est plus possible... Certains renâclent: la statistique n’est-elle pas surtout utile dans les grands Etats centralisés? La Suisse, conglomérat de petites communautés, doit-elle les imiter? **Les Chambres fédérales décideront de suivre le Conseil fédéral et acceptent le projet, le 21 janvier 1860.** Le conseiller national et homme d’affaires schaffhousois Friedrich Peyer im Hof exulte, citant Napoléon: «Enfin, Messieurs, vous avez accordé à l’arithmétique politique la place qui lui revient. Un des plus grands hommes de notre siècle a dit de la statistique: ‘La statistique est le budget des choses, et, sans budget, point de salut!’ En vérité, Messieurs, il en sera ainsi»⁴. L’Etat rationnel progresse.

LE CANTON DE VAUD PARMIS LES PIONNIERS

Mais la Confédération, avec son Bureau, n’a pas inauguré la statistique officielle en Suisse. Le **canton de Berne** en fonde un en 1846 déjà mais, sans moyens financiers, il ferme l’année suivante. Relancé en 1848, il vivote cependant avant de s’imposer dès 1857. En 1860, c’est le **canton de Vaud** qui se lance dans l’aventure, avec de grandes ambitions. Le gouvernement radical, vainqueur de la révolution de 1845 conduite par Henri Druey, traverse

une crise. Dirigé par Louis-Henri Delarageaz, l’homme fort du canton depuis l’élection de Druey au Conseil fédéral en 1848, le Conseil d’Etat est attaqué par une coalition hétéroclite mais efficace, formée des libéraux-conservateurs et de l’aile gauche radicale. Celle-ci estime que Delarageaz n’a pas mis en œuvre toutes ses promesses.

Acculé, le gouvernement concède une révision constitutionnelle, refusée par le peuple. Mais les perdants protestent immédiatement de l’engagement démesuré des conseillers d’Etat dans la campagne. Le Conseil d’Etat cherche alors à contre-attaquer et admet que la société a changé, qu’une nouvelle organisation de l’Etat est nécessaire. Il annonce ainsi une nouvelle organisation judiciaire, une révision du système d’imposition et la **création d’un bureau statistique**, qui serait composé d’une seule personne, placée sous la direction de la commission d’agriculture, du commerce et de l’industrie. Pour le Conseil d’Etat, soudain assoiffé de réformes, «cette mesure paraît indispensable, afin de fournir aux nombreuses commissions des éléments reposant sur des données positives pour asseoir leurs discussions, et tout particulièrement en matière d’impôt»⁵.

Le Conseil d’Etat ne résistera toutefois pas à la pression qui s’accroît sur lui et se voit contraint de mettre en chantier une nouvelle Constitution, dont il ne parviendra pas à contrôler l’élaboration: la nouvelle charte cantonale, adoubee par le peuple en 1861, fixe le nombre de conseillers d’Etat à sept, chacun à la tête d’un département, et introduit l’impôt mobilier, symbole de l’entrée du canton dans la modernité, répudiant peu à peu son statut de canton presque exclusivement campagnard. Le Conseil d’Etat héritier de 1845 et son chef devront céder la place, en 1862, à leurs adversaires.

LE PREMIER OFFICE STATISTIQUE VAUDOIS

Le premier bureau statistique vaudois semble, lui, avoir été accepté sans débat. Pour le Grand Conseil, «la statistique a reçu depuis un certain nombre d’années un grand développement»⁶, et a assimilé les **principes de recherche construits par des spécialistes**. «Jadis controversée, cette branche des sciences économiques peut être désormais abordée de manière positive grâce aux données exactes que cette science a fournies», estiment les députés. Le premier statisticien cantonal précise la mission de la statistique à l’occasion de la présentation de son programme de travail: «La statistique n’est pas un objet de vaine curiosité, elle est un instrument de liberté dont on apprécie chaque jour davantage les bienfaits»⁷. Et de surenchérir l’année suivante: «La statistique dit beaucoup de choses en peu de mots; elle chiffre les résultats bons ou mauvais du passé et du présent au profit de l’avenir; pour tout dire, elle est une arme de précision au profit de la liberté, de l’indépendance et du progrès»⁸.

Ce premier statisticien vaudois, **Louis-Alexandre Michod (1811-1878)**, mérite que l’on s’y arrête un instant. Proche de Druey et de Delarageaz, il est actif au sein de l’aile gauche radicale et possède une librairie à Vevey, où il imprime de nombreuses feuilles politiques mais aussi, en 1842, l’ouvrage principal de l’un des premiers penseurs communistes, l’Allemand Wilhelm Weitling, en séjour de propagande à Genève et à Lausanne. Après la révolution de 1845, il parvient à se faire engager au Département de justice et police et c’est de son promontoire cantonal qu’il acquiert un savoir qui fera de lui le candidat naturel au poste de secrétaire du bureau statistique lorsqu’il est créé... et auquel il parvient à donner un certain lustre⁹. Car, à côté de ses activités, il a publié

plusieurs **études statistiques**, sur les chemins de fer et les communications télégraphiques, qu'il édite d'ailleurs lui-même et diffuse à travers sa librairie qu'il a déplacée à Lausanne. Par ailleurs, il a publié surtout une traduction française de la *Statistique de la Suisse*, œuvre majeure de Frascini, en 1855¹⁰.

Jugé « consciencieux » en 1866 par une revue genevoise de géographie¹¹, considéré comme l'un des rares statisticiens professionnels de Suisse selon le *Nouvelliste vaudois*¹², il publie aussi de larges fresques comparatives, mettant face à face la Suisse et le reste du monde. Est-ce cette notoriété grandissante qui lui donne une grande conscience de sa valeur ? Ainsi, en février 1863, faisant fi des voies hiérarchiques, il n'hésite pas à se plaindre directement auprès du Grand Conseil de l'excessive modicité de son traitement. Surpris, pour ne pas dire plus, son chef de département Louis Jan est toutefois beau joueur devant la commission parlementaire en charge du dossier : « Je suis d'accord, sur le fond du moins, avec une pétition adressée hier au Grand Conseil par celui qui remplit actuellement ces fonctions ; sur le fond ai-je dit, car, quant à la forme, il me paraît que les plus simples conventions exigeaient qu'il s'adressât d'abord au chef de département au lieu d'expédier directement cette réclamation au Grand Conseil »¹³. Le député David Bachelard, un proche de Delarageaz sans doute heureux de tendre un croche-pied au libéral Jan, défend Michod : voilà simplement « de l'amour-propre honorable, en un mot du cœur », assure-t-il... Michod finira par être augmenté.

“ La statistique n'est pas un objet de vaine curiosité, elle est un instrument de liberté dont on apprécie chaque jour davantage les bienfaits ”

UNE SCIENCE VRAIMENT UTILE ?

La statistique s'installe désormais au cœur des processus administratifs, mais cette précision des données tant vantée est-elle pour autant réalisée ? Cela semble loin d'être le cas. **La première grande enquête publiée par le Bureau statistique** porte sur la récolte du vignoble de Vevey, première étape d'une étude prévue pour l'ensemble du canton. Sujet sans surprise pour une statistique dévolue de prime abord aux questions économiques. Mais les résultats sont mitigés. La *Gazette de Lausanne*, tout en saluant le travail, s'interroge : « Le premier essai tenté par le bureau statistique d'une statistique du vignoble vaudois, commune par commune, a produit quelques chiffres intéressants, mais il sera nécessaire pour une autre année d'obtenir des chiffres mieux contrôlés et surtout plus exploités »¹⁴.

Les **incertitudes** qui planent sur les relevés obéreront longtemps la crédibilité de la statistique, toujours exposée à des doutes sur la validité de ses fondements. En 1862, le député Guex-Romilly, à propos de l'imposition des établissements publics, évoque des chiffres peu sûrs, « souvent hypothétiques », qui pourraient « prêter à rire sur notre science en matière de statistique et de chiffres »¹⁵. La Commission de gestion, quatre ans plus tard, avoue son inquiétude : « Mieux vaudrait une statistique incomplète qu'une statistique trompeuse »¹⁶. Michod n'est pas à l'abri des critiques, malgré l'indiscutable reconnaissance qui l'entoure. A propos de son ouvrage comparatif cité plus haut, le *Nouvelliste vaudois*, bien

qu'admiratif, ne peut manquer de déplorer qu'il « donne des approximations » là où on aurait attendu des éléments plus précis. Il n'empêche : la statistique est de plus en plus sollicitée dans le débat politique et rares sont les sujets discutés au Grand Conseil qui, à un moment ou un autre, ne se tournent pas vers elle.

DU SILENCE AU RENOUVEAU

Est-ce à cause de ces insuffisances méthodologiques que le Bureau statistique sera supprimé ? Sans doute pas. Voué a priori à des études en matière agricole, **il se dissout dans les années 1870** dans le département qui s'en occupe, avant que ne soit fondée en 1887 la Station viticole vaudoise, dont les publications jouissent de peu de crédit¹⁷. Pour le reste, des travaux statistiques seront menés de façon ponctuelle, selon les besoins. Pendant ce temps, la statistique fédérale s'affirme, mais il serait faux de croire qu'elle s'épanouit dans la plus parfaite harmonie. Dépendant des cantons, elle souffre d'un manque de coordination et ses efforts pour pallier ce déficit d'information ne portent pas toujours leurs fruits. Certains cantons, en revanche, développent leur outil statistique dès la fin du XIX^e siècle, alors que les tâches confiées à l'Etat, en matière de gestion des forêts, de santé publique, d'aides sociales ou d'économie publique se multiplient. Zurich (1867), puis Saint-Gall et Fribourg, bien que pour une courte durée, et surtout Genève (1896) créent un bureau statistique. Vaud pourra-t-il rester à la traîne ?

Il faudra néanmoins attendre **le début des années 1960 pour que le canton de Vaud envisage de se doter d'un appareil statistique** bien aiguë, au-delà de simples recensements de la population et d'études agricoles imparfaites. L'exemple genevois fait sans aucun doute école, mais les progrès de cette science et l'évolution du canton sont également décisifs. Ce dernier vit désormais au rythme des préparatifs en vue de l'Exposition nationale prévue pour 1964, point d'orgue helvétique de la longue période de croissance qui suit la fin de la guerre. C'est dans ce contexte qu'est amorcée une vaste réflexion sur son avenir, à travers son aménagement du territoire, désormais considéré comme une mission de première importance : la question des zones agricoles devient un sujet de débat constant. Une loi sur ce sujet verra le jour en 1964. Vaud se confronte à la modernité : le canton doit se penser autrement...

LA STATISTIQUE VAUDOISE SUR LES RAILS

Ainsi, en 1962, le journaliste de la *Gazette* et député Pierre A. Dentan s'inquiète et demande au Conseil d'Etat ce qu'il compte entreprendre en matière de statistique¹⁸. Devant le silence du gouvernement, il revient à la charge en novembre 1964, juste avant que le député radical **Eugène Kuttel ne dépose une motion**, développée le 25 novembre 1964, alors même que la Commission de gestion venait elle aussi de soulever la question. Dans sa motion, Eugène Kuttel rappelle qu'il faut désormais aller au-delà des clichés qui ternissent l'image de la statistique, même si, « pour beaucoup de profanes, la statistique n'est encore qu'une forme aimablement déguisée de mensonge ». Et le motionnaire d'insister : « Basée sur des données mathématiques, la statistique est maintenant une science dont la société ne peut plus se passer pour maîtriser les lignes de force de son évolution et de son développement »¹⁹.

“ Eugène Kuttel rappelle qu'il faut désormais aller au-delà des clichés qui ternissent l'image de la statistique ”

Le Conseil d'Etat répond qu'il a entrepris une enquête auprès des cantons possédant un bureau statistique en 1962, puis auprès de ses services. Sage lenteur sans doute... mais le chantier a démarré.

Kuttel (1916-2002) symbolise d'une certaine manière ce canton soucieux de s'armer pour l'avenir. Taxidermiste au Musée de zoologie comme son père, il est député depuis 1953, préside la société des magistrats, des fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud, s'investit pour la sauvegarde de l'Aubonne en 1961 et préside la Ligue vaudoise pour la protection de la nature. Il soutient également la création d'une école technique à Yverdon et d'un office chargé de la promotion économique. Chef de service des transports et du tourisme en 1967, il s'était distingué auparavant sur le dossier brûlant de l'aménagement du territoire en déposant en 1960 la motion qui lança officiellement le sujet sur le plan politique. Un thème qu'il défend avec des termes semblables à ceux qu'il emploie pour promouvoir la statistique: «L'aménagement du territoire conditionne le développement d'un peuple. Bien conçu, il le favorise»²⁰.

UN 13 JANVIER 1971

Du côté de la statistique, les travaux avancent, patiemment. Dans sa séance du 11 décembre 1970, le Conseil d'Etat décide de **créer un office de statistique**, rattaché au Département des finances afin qu'il puisse coordonner ses travaux avec le centre électronique de l'Etat de Vaud²¹. Le 13 janvier de l'année suivante, il adopte l'arrêté relatif à l'organisation de l'office. Mais le Conseil d'Etat doit encore répondre à la motion Kuttel. Dans son rapport, il explique la longue maturation de l'idée au sein de son administration mais affiche aussi sa détermination: «A l'empirisme, l'intuition, l'Etat, la plus grande entreprise du canton, doit substituer les moyens modernes d'investigation pour **éclairer les choix qu'il doit prendre**»²². Sans surprise, le Grand Conseil adhère aux conclusions gouvernementales et la commission, présidée par le socialiste Bernard Meizoz, n'a aucune peine à convaincre le plénum.

Pierre Gilliland, connu pour ses travaux sur le vieillissement de la population qui ont influencé les travaux de planification de l'Hôpital cantonal, est le premier chef du service nouvellement créé et dirige une équipe forte de neuf personnes. Marc Diserens lui succédera, puis Jean Campiche et enfin Gilles Imhof, au

moment où la statistique devient, sous le nom de Statistique Vaud, une entité stratégique du Secrétariat général du Département des finances, dans le cadre d'un processus de simplification de l'administration, en janvier 2012. La première publication du jeune Office de statistique de l'Etat de Vaud est présentée au public le 28 février 1972. Une loi de 1999 régit aujourd'hui la statistique cantonale.

STATISTIQUE ET PROSPECTIVE

La Statistique vaudoise prend son envol et joue rapidement un rôle important dans l'univers statistique fédéral. Une statistique fédérale qui évolue, confrontée à la difficulté de centraliser l'information, le Département de l'économie publique, via l'OFIAMT (aujourd'hui SECO), tenant à conserver ses propres statistiques. Une nouvelle variante de la dispute récurrente entre le monde économique et l'Etat, une bataille que le Conseil fédéral tranchera en faveur du second nommé, en 1987²³. L'Office fédéral de la statistique pourra se concentrer, comme ses homologues cantonaux, sur la délicate intégration de **l'infrastructure informatique** dans ses modes de travail.

Mais il manquait encore un étage à la fusée OSEV, devenue SCRIS puis Statistique Vaud. Kuttel soulignait déjà dans sa motion en 1962, pour étayer son argumentation, mais sans approfondir le sujet, que «**la prospective a besoin de données précises** dans les domaines les plus variés». Le Conseil d'Etat reprendra la formule telle quelle dans son rapport. Qu'entendait-il par-là? On ne le sait, mais la notion de prospective a ainsi fêté son entrée dans le lexique administratif vaudois. Il faudra cependant attendre la Constitution de 2003 pour qu'elle acquiert une certaine substance. Après la crise à la fois économique, financière et sociale qu'a traversée le canton durant près de dix ans, la nouvelle Constitution aura pour mission de restaurer l'autorité de l'Etat dans un monde politique divisé. La prospective, ancrée à l'article 72 de la Constitution, devra y contribuer.

Pourquoi Kuttel a-t-il eu l'idée d'associer statistique et prospective? A-t-il lu le philosophe et haut fonctionnaire français Gaston Berger, par ailleurs père de Maurice Béjart, l'un des inventeurs de cette science prospective attachée à proposer des modèles pour comprendre l'avenir sans tomber dans la prédiction? En tout cas, cette science était alors en vogue, tandis que le monde politique était en quête de nouveaux outils pour perfectionner la conduite de l'Etat, dans une société portée par la prospérité d'après-guerre et convaincue de la fin des idéologies et de la rationalité de la gestion administrative. C'est en 2016 que le Conseil d'Etat achèvera d'appliquer la motion Kuttel en créant une section Prospective et aide à la décision au sein de Statistique Vaud.

Au fil du temps, la statistique s'est imposée comme un pilier de tout ordre démocratique, par la transparence de la vie étatique qu'elle aspire à garantir. C'est dans cette idée qu'a été rédigée la **Charte statistique** adoptée par l'ONU en 1994, après la chute du Mur de Berlin: la statistique ne devait plus être un outil à la discrétion des pouvoirs. Mais tous les historiens en conviennent: est-il possible de dissocier cette science de l'idée même de pouvoir?

¹ Thomas Berns, *Gouverner sans gouverner: une archéologie de la statistique*, Paris, 2009, p. 132.

² Hans Ulrich Jost, *Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik*, Zürich, 2016, S. 15-17.

³ Ibid., p. 145.

⁴ *Nouvelliste vaudois*, 7 février 1860.

⁵ Ibid., 17 décembre 1859.

⁶ Ibid., 3 janvier 1860.

⁷ *Gazette de Lausanne*, 6 janvier 1860.

⁸ Ibid., 14 janvier 1861.

⁹ *Nouvelliste vaudois*, 5 novembre 1878.

¹⁰ Emil Gfeller, Stefano Francini, ein Förderer der schweizerischen Statistik, *Bern 1898*, S. 685.

¹¹ *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, 1866/5, p. 146.

¹² *Nouvelliste vaudois*, 30 juillet 1865.

¹³ *Bulletin du Grand Conseil, séance du 5 février 1863*, p. 1280.

¹⁴ *Gazette de Lausanne*, 3 décembre 1861.

¹⁵ *Bulletin du Grand Conseil, séance du 11 décembre 1862*, p. 725.

¹⁶ Ibid., séance du 25 mai 1866, p. 178.

¹⁷ Gfeller, op. cit., pp. 736-737.

¹⁸ *Gazette de Lausanne*, 10 mars 1965.

¹⁹ *Bulletin du Grand Conseil, 25 novembre 1964*, p. 552.

²⁰ *Gazette de Lausanne*, 27 mai 1960.

²¹ «*La statistique vaudoise a 50 ans*», site internet de Statistique Vaud.

²² *Bulletin du Grand Conseil, séance du 18 mai 1971*, p. 415.

²³ Jost, op. cit., p. 97.