

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

A. LEGOYT

Les congrès de statistique et particulièrement le congrès de statistique de Berlin

Journal de la société statistique de Paris, tome 4 (1863), p. 271-285

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1863__4__271_0

© Société de statistique de Paris, 1863, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II.

Les congrès de statistique et particulièrement le congrès de statistique de Berlin.

Pourquoi le taire? la statistique est impopulaire. Les gouvernements ne se sont décidés que sous la pression de l'opinion, représentée, hélas! par un très-petit nombre de savants seulement, à lui faire une place dans les services publics. Et encore les bureaux appelés à la pénible tâche d'en réunir, d'en dépouiller, d'en coordonner, d'en publier les éléments, sont-ils, presque partout, insuffisamment dotés, et leur personnel, recruté au hasard, n'est-il que trop souvent au-dessous de sa mission.

Les autorités locales, invitées à remplir les questionnaires que leur transmet l'administration, le font avec une mauvaise grâce, avec un ennui visibles.

Si la nature de l'enquête exige que ces autorités s'adressent directement à leurs administrés, comme en matière de recensement de la population ou des forces productives du pays, certaines, il faut bien le dire, d'avoir à lutter contre des dispositions généralement peu bienveillantes, elles n'apportent, dans une tâche dont elles s'exagèrent peut-être les difficultés, ni la fermeté, ni la persistance qui, seules, permettraient d'en triompher.

Quant aux particuliers, leur hostilité pour la statistique est chose notoire. Demandez à un cultivateur ce qu'il cultive, ce qu'il récolte, à un industriel ce qu'il fabrique, et dans quelles conditions il fabrique, l'un et l'autre, convaincus qu'ils ont affaire à un agent, ostensible ou secret, du fisc, seront fort tentés de lui faire un mauvais parti. Bienheureux s'il en est quitte pour des injures!

Maintenant supposons qu'en dépit de tous ces mauvais vouloirs, de ces luttes, de ces résistances, l'œuvre est arrivée à son terme, et que ces chiffres, si péniblement recueillis, sont enfin, après une longue et minutieuse élaboration, portés à la connaissance du public; le nouveau document officiel sera-t-il favorablement accueilli?

La presse se fera-t-elle un devoir d'en donner connaissance à ses lecteurs? Recevra-t-il cette publicité qui, après tout, est la plus chère récompense de ses obscurs préparateurs? Et, en cas d'affirmative, la critique, en la supposant et bienveillante et éclairée, aura-t-elle toujours cette forme attrayante qui, pour de semblables matières, peut seule appeler l'attention du lecteur? Autant de questions auxquelles il est impossible de répondre affirmativement.

Sans nul doute, ces considérations ont dû être présentes à l'esprit des fondateurs des congrès de statistique. Ils ont dû être dirigés par cette pensée qu'il importait avant tout d'appeler périodiquement l'attention des gouvernements et du public sur la haute utilité des études statistiques, par des réunions auxquelles seraient conviés tous les amis de la science, et où ses intérêts généraux seraient solennellement discutés.

Ce but a-t-il été atteint? Le retentissement qu'ont eu ces grandes assises, ces *grands jours* de la statistique, a-t-il produit ou produira-t-il un jour le résultat espéré?

Et notamment la dernière session du congrès, récemment réuni à Berlin, aura-t-elle une *efficacité* égale ou supérieure à celle des précédentes? Nous ne savons; mais, d'abord, il importe de faire connaître l'institution elle-même, son origine, son organisation, ses moyens d'action et ses travaux.

I. BUT DU CONGRÈS.

Des quarante congrès environ qui se réunissent aujourd'hui périodiquement en Europe, le congrès de statistique est le seul auquel les gouvernements se fassent représenter, le seul qui, à ce point de vue, ait en quelque sorte un caractère officiel.

La délégation n'est pas l'unique témoignage de sympathie qu'ils lui accordent. Ils font plus : ils le reçoivent avec une certaine pompe, avec une certaine solennité. Ils lui donnent l'hospitalité d'un de leurs plus beaux palais, le plus souvent du palais occupé par l'une ou l'autre des assemblées législatives. Ils préparent le programme de ses travaux par l'intermédiaire d'une commission composée des savants les plus autorisés. Ils invitent officiellement au congrès les hommes qu'ils jugent le plus capables de lui prêter un utile concours. Ils font présider ses séances par un ministre. Ils publient à leurs frais ses procès-verbaux. Ils lui donnent des fêtes; quelquefois même ils accordent des distinctions honorifiques aux délégués officiels. Enfin, quand le souverain du pays n'honore pas le congrès de sa présence, le congrès, à sa demande, va recevoir de son auguste bouche des encouragements et des félicitations.

Tant d'honneurs ne peuvent être évidemment accordés qu'à une assemblée investie d'une mission considérable, et nous allons voir qu'elle a en effet une tâche importante à remplir.

Il n'est pas un économiste, un administrateur, un homme d'État, qui, en étudiant les statistiques officielles des divers pays sur la même matière, n'ait été frappé de la difficulté de les comparer utilement et, par suite, d'en déduire des enseignements dignes de foi. Cette difficulté se comprend, si l'on songe qu'il est rare que les documents aient été partout recueillis sous la même forme, aux mêmes points de vue et dans des conditions d'observation identiques. De là des différences plus ou moins sensibles dans la valeur et la signification réelle des données numériques; de là d'inévitables chances d'erreur, si l'on veut déduire de ces données des conséquences précises, rigoureuses. Or, c'est précisément pour conjurer ces chances d'erreur,

pour donner à la statistique comparative tout son intérêt, toute son utilité scientifique, que le congrès qui nous occupe s'est formé.

Son mode d'action est multiple. D'une part, il signale aux gouvernements les faits sociaux et économiques sur lesquels il estime que doivent porter leurs investigations; de l'autre, il trace (ou du moins il doit tracer) avec la plus grande précision possible, en définissant rigoureusement le sens de chaque mot, le cadre de l'enquête à ouvrir sur ces faits. Enfin il leur indique les conditions dans lesquelles la statistique officielle doit être organisée administrativement pour donner les résultats les plus satisfaisants, et notamment pour que les documents publiés par les divers départements ministériels du même pays aient entre eux une certaine concordance, une certaine unité de vues, une certaine conformité d'intentions, et concourent tous aux intérêts généraux de la science et de l'administration.

Ainsi le congrès ne se réunit pas pour échanger des discours sur la grande importance, sur la nécessité même des enquêtes statistiques, comme base d'un bon gouvernement des sociétés modernes. Il suppose une conviction générale sur ce point, et, se plaçant immédiatement sur le terrain de l'expérimentation, il détermine les mesures à prendre pour que ces enquêtes conduisent aux observations les plus précises, les plus exactes, et fournissent, de pays à pays, des éléments de comparaison certains. Peut-être même est-il à la veille de s'engager dans une voie plus large encore, en réunissant directement et en publiant les éléments d'une statistique comparative internationale. Il fait en ce moment un essai dans ce sens qui, en cas de succès, le conduirait certainement à des entreprises plus considérables et du plus haut intérêt. Nous voulons parler d'une *Étude sur le mouvement de la population en Europe et aux États-Unis*, étude confiée, en 1860, à l'illustre président de la commission centrale de statistique belge, M. Quetelet, et dont les matériaux ont été fournis par les directeurs des bureaux de statistique des pays intéressés.

II. ORGANISATION DU CONGRÈS.

Lorsqu'en vertu du mandat qu'elle en a reçu du dernier congrès, la commission organisatrice de ce congrès a fait choix du lieu de sa plus prochaine réunion, le gouvernement du pays ainsi désigné, s'il a ratifié ce choix (et il le ratifie toujours), nomme, à son tour, une commission chargée de préparer le programme de la nouvelle session. Ce programme, pour la rédaction duquel il était d'usage (la commission de Berlin a cru devoir y déroger) de consulter les principaux membres des assemblées précédentes, doit être publié au moins un mois avant l'ouverture de la session. A la même date, la commission invite les statisticiens les plus connus des divers pays à s'y rendre, et, sur sa demande, les gouvernements étrangers sont priés, par la voie diplomatique, de s'y faire représenter.

Dans une assemblée préparatoire qui précède de quelques jours la séance d'inauguration, les délégués officiels se réunissent habituellement pour faire connaître leurs vues sur les difficultés que peuvent soulever certains détails de l'organisation du nouveau congrès ou la rédaction du programme, et sur les questions à lui soumettre en dehors de ce programme. Ces *avant-congrès*, formés des hommes les plus compétents et seuls appelés à provoquer l'exécution, dans leur pays, des décisions que prendra plus tard l'assemblée générale, ont un intérêt tout particulier, et il est à regretter que les comptes rendus officiels du congrès n'en aient point fait mention jusqu'à ce jour.

La session est toujours ouverte par un bureau provisoire, composé du ministre sous la présidence duquel a fonctionné la commission organisatrice, et des membres de cette commission. A Londres, elle l'a été par le prince Albert, de si regrettable mémoire; c'est le plus grand honneur qu'ait encore reçu le congrès. A la suite du discours d'inauguration, prononcé par le président, l'assemblée nomme son bureau définitif, et, par une tradition fidèlement observée jusqu'à ce jour, le compose des membres du bureau provisoire, auxquels elle adjoint les délégués officiels à titre de vice-présidents d'honneur. Elle vote ensuite le règlement de sa session; puis, conformément aux indications du programme, qui a réparti entre un certain nombre de sections l'examen des projets dont elle doit être saisie, elle se retire dans ses sections (en langue politique, dans ses bureaux), chaque membre choisissant celle où doivent être élaborées les matières qui rentrent le plus spécialement dans ses études. La formation du bureau définitif de chaque section est le dernier acte de cette première séance.

Le congrès ne se met réellement à l'œuvre que le lendemain. Ses travaux se partagent alors en deux parties distinctes : travaux au sein des sections, travaux au sein de l'assemblée générale. Les sections, après une étude, que nous supposons approfondie, des projets qui leur sont soumis, ou les adoptent dans toutes leurs dispositions, ou les modifient, ou les rejettent, ou les renvoient à une session ultérieure, avec recommandation d'une nouvelle étude dans l'intervalle. C'est le rejet adouci, mitigé. Elles nomment ensuite un rapporteur à l'assemblée générale pour chacune des langues (deux habituellement) dont l'usage a été autorisé par le règlement. Lorsque leur travail a reçu l'approbation de la section, ces rapporteurs vont en donner lecture à l'assemblée et y soutiennent la discussion des résolutions dont ils sont les organes.

L'assemblée générale se réunissant chaque jour, et les sections ne pouvant que très-rarement terminer leur travail en une seule séance, elle courrait le risque d'avoir plus d'une fois son ordre du jour en blanc, si les heures de loisir que lui fait ainsi la force des choses, n'étaient remplies :

1^o Par une lecture de chaque délégué officiel sur l'état de la statistique officielle dans son pays depuis la dernière session;

2^o Par le dépouillement de la correspondance;

3^o Par l'analyse des ouvrages offerts au congrès.

Mais à partir du troisième jour de la session (sa durée est fixée à six), les rapports se succèdent rapidement et ne lui laissent plus ni trêve ni repos. Les discussions dont ils y sont l'objet ne manquent habituellement ni de profondeur, ni de vivacité; mais l'expérience des cinq premières sessions nous autorise à dire qu'elles ont rarement pour résultat de modifier l'œuvre des sections, l'assemblée manquant du temps nécessaire pour faire une nouvelle étude de la matière, et ayant, d'ailleurs, une entière confiance dans les lumières des hommes spéciaux qui ont préparé sa décision.

La dernière séance du congrès est le plus souvent remplie par l'examen des vœux qui lui sont soumis, en dehors du programme, soit par les sections, soit par ses membres isolément, et par l'expression de son vœu sur le choix du lieu de sa plus prochaine session. C'est la partie la plus piquante et la plus *accidentée* de ses travaux.

La session terminée, la commission organisatrice fait imprimer les procès-verbaux

de l'assemblée et en adresse un exemplaire, autant que possible, à tous les membres du congrès. De leur côté, les délégués notifient, à leur retour, aux services administratifs compétents de leurs pays, les plans d'enquêtes statistiques élaborés par le congrès.

Cette organisation (dont nous avons négligé les détails) soulève, selon nous, quatre critiques principales : 1^o la session du congrès est trop courte, au moins relativement au nombre et à l'importance des projets qui lui sont soumis ; 2^o les mêmes personnes pouvant apporter à l'examen de l'ensemble de ces projets un concours d'une grande importance, il est à regretter que, jusqu'à ce jour, les séances de toutes les sections aient eu lieu aux mêmes heures. A notre avis, elles devraient être échelonnées sur la journée entière (bien entendu avec des intervalles pour les repas). Cette combinaison, par suite de laquelle l'assemblée générale ne se réunirait que le soir, permettrait à *tous* les membres du congrès d'assister à *tous* les travaux préparatoires ; 3^o la faculté implicitement accordée aux orateurs (au mépris du règlement qui, à Vienne, à Londres et à Berlin, n'en a autorisé que deux, celle du pays d'abord, puis le français) de s'exprimer dans leur langue, est un des plus grands obstacles que nous connaissions à l'efficacité du congrès. Si l'on devait définitivement renoncer à l'emploi d'une langue unique, pratiqué avec tant de succès à Bruxelles et à Paris, il conviendrait d'abord de n'en adopter que deux ; puis, à défaut de l'orateur lui-même, quelques personnes de bonne volonté, adjointes au bureau dans ce but, seraient chargées, lorsque des discours importants auraient été prononcés dans une des deux langues, de les reproduire immédiatement dans l'autre, au moins en substance et par voie d'analyse. Tous les membres du congrès seraient ainsi mis en mesure de suivre la discussion dans ses parties essentielles. Cette traduction instantanée prendrait sans doute un certain temps ; mais nous n'hésitons pas à penser qu'il n'y aurait aucun inconvénient à prolonger de quelques jours la durée du congrès ; 4^o il est regrettable que, jusqu'à ce jour, les sections n'aient pas eu, au moins régulièrement, un service de sténographie. Le travail utile du congrès n'ayant réellement lieu que dans leur sein, le compte rendu détaillé de leurs débats aurait un tout autre intérêt que celui des discussions, nécessairement moins substantielles, de l'assemblée générale.

Enfin, il est fâcheux que le précédent créé par la commission organisatrice du premier congrès et qui avait consisté à publier le programme de la session au moins un mois avant son ouverture, ait été abandonné. A Paris, cette publication a eu lieu quinze jours avant la session, et c'était déjà un peu tard ; à Vienne, à Londres, à Berlin, le programme n'a été remis aux invités qu'à leur arrivée seulement dans ces villes. Avons-nous besoin de dire que les travaux du congrès seraient incomparablement plus fructueux, si ses membres pouvaient étudier mûrement le projet de la commission avant de le discuter ?

III. ORIGINE DU CONGRÈS ET TRAVAUX DES QUATRE PREMIÈRES SESSIONS.

La première idée du congrès appartient à M. Quetelet. Elle lui fut suggérée par le spectacle de la grande exposition de Londres en 1861. « Devant ces trésors réunis, a-t-il dit lui-même (discours d'ouverture du congrès de Bruxelles), ce n'était pas seulement la confusion des langues qui faisait obstacle à l'échange des idées, c'était surtout l'impossibilité de comparer tant de choses et de ramener à une seule et même appréciation les forces et les richesses de tant de nations. » Communiquée

à quelques amis des sciences politiques, la pensée d'un congrès international de statistique fit une fortune rapide, et deux années après, grâce au concours dévoué du gouvernement belge, il passait de l'état de simple projet dans le domaine des faits accomplis.

Réuni en effet à Bruxelles dans les premiers jours de septembre 1853, il tenait, au milieu d'un concours de personnes considérable, sa première session, une des plus utiles, des plus fécondes qu'il ait eues. Le programme soumis à son examen était vaste; maîtresse absolue de son terrain, la commission organisatrice y avait fait figurer toutes les branches essentielles de la statistique, ne laissant guère qu'à glaner à celles qui devaient lui succéder. Les travaux des sections et de l'assemblée générale se poursuivirent avec une verve, un entrain, un désir de bien faire qui se ressentaient certainement de la nouveauté de l'institution et de la louable intention de lui donner immédiatement ses grandes lettres de naturalité au milieu des associations scientifiques qui existaient déjà en Europe depuis un quart de siècle. Les résultats furent considérables et il n'est pas un gouvernement ayant eu à ouvrir une des enquêtes statistiques recommandées par le congrès, qui n'ait profité des cadres, des plans préparés par ses soins. Ces plans ont eu pour objet les grandes opérations ci-après : 1^o *Recensements généraux périodiques de la population* (données à recueillir, méthode, procédés à employer); 2^o *Étude du territoire par le cadastre* (travaux d'art, travaux statistiques, particulièrement en ce qui concerne le morcellement des propriétés); 3^o *Émigrations* (origine, nombre, condition des émigrants, indication des lieux d'embarquement et de destination, causes et résultats, modes d'enquête); 4^o *Recensement agricole* (données à recueillir, mode d'enquête); 5^o *Recensement industriel* (époques et périodicité de ce recensement, renseignements à demander, forme de l'enquête); 6^o *Statistique commerciale* (commerce extérieur, navigation maritime, situation de la marine marchande, mouvement du cabotage); 7^o *Budget économique des classes laborieuses* (dépenses de première nécessité, dépenses de luxe, manière de rendre les résultats comparables); 8^o *Recensement des indigents* (signes et caractères de l'indigence, nombre des indigents, causes et effets de l'indigence, nature et forme des secours, établissements de bienfaisance et de prévoyance); 9^o *Statistique de l'instruction publique* (instruction primaire, secondaire ou moyenne, supérieure et spéciale); 10^o *Statistique de la justice criminelle* (nature et nombre des infractions à la loi pénale, résultats des poursuites, âge, sexe, profession, nationalité, culte, état civil, instruction des accusés, analyse de la législation criminelle du pays intéressé); 11^o *Organisation de la statistique officielle* (utilité d'une commission centrale chargée de donner son avis sur la nature et la forme des documents statistiques à recueillir par les administrations centrales); 12^o *Vœux divers d'intérêt général* (demande de l'extension aux relations internationales des réformes postales opérées à l'intérieur des divers États; demande de la suppression graduelle des différences que présentent les diverses législations commerciales).

La tâche de la commission organisatrice du deuxième congrès (réuni à Paris en septembre 1855) n'était pas facile à remplir. Elle n'avait pas, en effet, comme la commission belge, la faculté de se mouvoir, pour la rédaction de son programme, dans une sphère à peu près illimitée. Tous les grands sujets de la statistique officielle ayant été épuisés à Bruxelles, son choix était nécessairement borné aux questions en quelque sorte de second ordre. Elle ne s'en mit pas moins courageu-

sement à l'œuvre, et, sur la proposition de son éminent rapporteur, M. le baron Charles Dupin, elle arrêta les projets ci-après, qui furent adoptés, avec d'assez notables améliorations, par le congrès : 1^o *Statistique des accidents sur les voies de communication, sur les chantiers des grands travaux publics et privés, dans les mines et dans les usines industrielles*; 2^o *Statistique des épidémies*; 3^o *Statistique des causes des décès*; 4^o *Statistique de l'aliénation mentale* (dénombrements à domicile, enquêtes dans les asiles); 5^o *Statistique des voies et moyens de communication* (voie de terre, de fer et d'eau; étendue, frais de construction, conditions et résultats de l'exploitation; navigation maritime en ce qui concerne seulement le mouvement des ports; phares, télégraphie); 6^o *Statistique commerciale* (extension, sur quelques points, de la nomenclature dressée à Bruxelles); 7^o *Statistique de l'agriculture* (complément du cadre adopté à Bruxelles en ce qui concerne le mode d'opérer, la périodicité des recensements, les renseignements à recueillir selon que l'enquête est annuelle ou décennale); 8^o *Statistique des établissements pénitentiaires*; 9^o *Statistique de la justice civile* (et de la justice criminelle sur certains points non soumis à l'examen du congrès de Bruxelles); 10^o *Statistique des institutions de prévoyance* (caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels, caisses de retraite pour la vieillesse, sociétés d'assurances); 11^o *Statistique des grandes villes*.

En dehors du programme qui lui était soumis, le congrès émit, en se séparant, une série de vœux relatifs : a) à la formation d'une commission centrale de statistique dans tous les pays où cette institution n'existait pas encore; b) à l'adoption par toutes les nations d'un système uniforme de poids, mesures et monnaies; c) à l'insertion, dans toutes les statistiques criminelles, d'une définition légale des diverses infractions à la loi pénale, et à l'indication, pour chacune d'elles, du maximum et du minimum de la peine.

Rappelons que le congrès de Paris fut présidé, avec un succès qui ne s'est peut-être pas reproduit depuis, par l'honorable M. Rouher, alors ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

Laisée complètement libre de désigner le lieu de réunion du futur congrès, la commission organisatrice de Paris, après s'être assurée de l'assentiment du gouvernement autrichien, fixa son choix sur la ville de Vienne.

Si l'élaboration du programme du deuxième congrès avait exigé un travail préparatoire considérable, la commission de Vienne devait craindre naturellement que le sien ne répondît pas, par la même raison, c'est-à-dire par le fait du resserrement graduel du cercle des enquêtes statistiques nouvelles à proposer au congrès, aux espérances de cette assemblée. Les sujets d'étude qu'elle lui soumit sont les suivants :

« 1^o Nouvelle nomenclature des causes des décès; forme des bulletins de la cause des décès et instructions relatives à l'emploi de ces bulletins par les médecins;

« 2^o Statistique sanitaire des établissements et associations destinés à secourir les malades, les infirmes, à recevoir les femmes en couches indigentes, à assister les enfants pauvres, à soigner les aliénés; statistique des épidémies; statistique des cas d'hydrophobie; statistique du personnel sanitaire; organisation de ce service;

« 3^o Statistique de la propriété foncière, bâtie ou non bâtie;

« 4^o Statistique financière de l'État, des provinces et des communes;

« 5^o Statistique de l'industrie manufacturière;

« 6^o Statistique de l'instruction publique;

« 7^e Statistique physique (configuration horizontale et verticale, constitution géologique et hydrographique du territoire; état thermique et magnétique; phénomènes atmosphériques; géographie végétale et animale);

« 8^e Statistique ethnographique. »

De ces diverses questions, le plus grand nombre avait déjà appelé l'attention des congrès précédents. Nous citerons notamment la statistique des causes des décès, des épidémies, de l'aliénation mentale, du cadastre, de l'industrie manufacturière, enfin de l'instruction publique. Le congrès de Bruxelles avait même compris la statistique hospitalière dans le cadastre de l'enquête sur le paupérisme. La statistique physique (qui se rattache beaucoup plus, selon nous, à la géographie et aux sciences naturelles qu'à l'étude de l'homme social), la statistique financière et celle de l'ethnographie constituaient donc la partie véritablement neuve et originale du programme autrichien.

Le troisième congrès, en adoptant les cadres qui lui étaient soumis, y joignit les vœux d'intérêt suivants: *a*) que, dans chaque État, l'indication par le médecin de la cause du décès du malade qu'il a traité, soit rendue obligatoire; *b*) que les décès et leurs causes, dans l'intérêt de la police sanitaire et de l'administration de la justice, soient l'objet d'une vérification régulière; *c*) que les documents nosologiques recueillis dans chaque État soient dépouillés et publiés par des hommes de l'art; *d*) que les gouvernements se communiquent régulièrement les condamnations encourues par leurs nationaux à l'étranger; *e*) qu'à chaque réunion ultérieure du congrès, les délégués officiels lui fassent connaître les mesures prises, dans leurs pays respectifs, pour assurer l'exécution de ses décisions.

Appelé à Londres en juillet 1860, à la suite du choix de cette ville par la commission organisatrice de Vienne, le congrès a eu à délibérer sur les projets ci-après insérés au programme officiel ou dus à l'initiative de ses membres: 1^o Statistique des mutations immobilières; 2^o Statistique criminelle et civile; 3^o Statistique sanitaire (mortalité d'après les causes, le sexe, l'âge et les professions dans les hôpitaux, dans les prisons, ou autres établissements publics et à domicile, avec indication de l'état hygiénique des lieux; publications périodiques de l'état sanitaire de la population, répartie en un certain nombre de districts, des maladies dominantes, etc.); 4^o Statistique de l'agriculture, des mines et de l'industrie métallurgique; 5^o Statistique des chemins de fer; 6^o Statistique des prix et salaires; 7^o Statistique des établissements de crédit; 8^o Statistique médicale de l'armée de terre et de mer; 9^o Recensement de la population; 10^o Statistique des forces de terre et de mer et de leur recrutement; 11^o Statistique de la littérature (nombre et nature des ouvrages publiés annuellement dans chaque pays).

Il a ensuite émis les vœux d'intérêt général suivants: 1^o que le système métrique devienne un jour la base des poids et mesures de tous les pays, et le système décimal, celle de leurs monnaies; 2^o qu'il soit publié, dans chaque pays, indépendamment des statistiques spéciales et détaillées, un résumé, pour une série de dix à quinze années, des principaux faits statistiques, notamment en ce qui concerne l'étendue territoriale, la population, la production agricole et industrielle, la situation financière, le commerce extérieur, les opérations des banques, le monnayage, les forces militaires, la justice civile et criminelle, etc.; 3^o qu'il soit établi un méridien commun à tous les pays; 4^o qu'il soit fait, aux mêmes heures, des observations météorologiques dans les divers observatoires, et que ces observations soient

livrées à la publicité; 5° que, dans les publications statistiques, les titres des tableaux au moins soient donnés en français en même temps que dans la langue du pays.

Comme on a pu le voir, le programme de Londres a fait de nombreux emprunts aux programmes précédents, et nous ne pouvons guère considérer comme originaux, sur les dix sujets d'études dont l'énumération précède, que ceux qui ont eu pour objet: la statistique des mutations foncières, des prix et salaires, des établissements de crédit, de l'état sanitaire des armées de terre et de mer, du recrutement, de l'effectif et du budget des forces militaires, enfin de la littérature. Disons, en outre, que, sur quelques-uns de ces points (et notamment en matière de transferts immobiliers), le congrès de Londres s'est borné à de simples vœux, sans dresser de cadre statistique.

Certes, loin de nous la pensée d'interdire aux diverses commissions organisatrices la faculté de reprendre des questions déjà traitées, pour les soumettre de nouveau au congrès avec des projets de modification ou d'amélioration. Il est certain que les faits sociaux et économiques marchent rapidement de nos jours et se présentent fréquemment sous des aspects nouveaux et imprévus qu'il importe d'étudier. Mais ce que l'on peut raisonnablement demander à ces commissions (ou aux membres du congrès qui prennent l'initiative de propositions non prévues au programme), c'est de ne pas oublier ce qu'il a fait dans ses réunions précédentes, et d'éviter de le saisir, sur les mêmes matières, de plans ou projets d'enquête sensiblement inférieurs à ceux qu'il a précédemment adoptés. Or, c'est ce qui est arrivé à Londres, en ce qui concerne la statistique des chemins de fer, objet d'une excellente étude à Paris.

Les programmes des troisième et quatrième sessions donnent lieu à cette autre observation d'une certaine importance, qu'ils n'ont pas eu suffisamment le caractère international, en ce sens qu'ils portaient trop visiblement l'empreinte des idées, des faits, des institutions propres au pays où ils avaient été préparés. A ce point de vue, ils ne sont susceptibles, dans les autres, que d'une application partielle et restreinte. Les deux premières assemblées n'avaient peut-être pas complètement évité cet écueil; toutefois leurs travaux n'ont pas eu, au même degré, ce cachet de la personnalité nationale auquel les Allemands ont donné le nom de *particularisme*.

On pourrait encore remarquer que, sur plusieurs questions, les congrès de Vienne et de Londres, le dernier surtout, se sont renfermés dans des termes un peu généraux, se bornant à appeler l'attention des gouvernements sur les points principaux des enquêtes qu'ils leur recommandaient, au lieu de formuler des cadres indicateurs de tous les détails de l'opération.

IV. LE CONGRÈS DE BERLIN.

L'heure de l'histoire a-t-elle sonné pour le congrès de Berlin, et surtout nous est-il permis, à nous, délégué de la France, qui venons d'assister officiellement à ses travaux, d'en parler aussi librement que des précédents? Question délicate et que nous sommes fort tenté de résoudre négativement.

Rendons d'abord la justice qui lui est due au rapport préparatoire soumis par le directeur du bureau de statistique de Prusse, M. le docteur Engel, à la commission organisatrice de Berlin, et qui a servi de base à la rédaction du programme. C'est un travail considérable, à larges vues, dans lequel le statisticien et l'économiste ont une part à peu près égale et se complètent l'un par l'autre.

Nous devons également de justes éloges aux rapports dont chacune des propo-

sitions du docteur Engel a été l'objet de la part de ceux de ses membres auxquels la commission organisatrice en avait renvoyé l'examen. Ces rapports sont, à des degrés différents sans doute, de remarquables travaux, tous émanés des hommes les plus compétents. Nous appellerons surtout l'attention sur ceux qui ont eu pour objet les diverses branches de la statistique de la propriété foncière et des établissements de prévoyance.

Les projets soumis à l'examen du congrès ont été les suivants : 1° Nouvelle organisation du congrès; 2° amélioration à apporter à l'organisation de la statistique officielle par la création d'une commission centrale; 3° modification à introduire dans les procédés des recensements périodiques de la population des grandes villes, particulièrement en ce qui concerne le concours direct des habitants aux opérations, en remplacement des agents de l'État ou de la commune; 4° statistique de la propriété foncière, bâtie et non bâtie; 5° prix et salaires; 6° mouvement des marchandises sur les chemins de fer d'après les lieux d'origine et de destination; 7° statistique sanitaire comparée de la population civile et militaire; 8° statistique des institutions de prévoyance; 9° unité internationale des poids et mesures.

À l'exception du projet de réorganisation du congrès, sur lequel nous allons revenir, toutes les questions comprises dans ce programme avaient déjà été soumises aux congrès antérieurs. La commission organisatrice est donc partie de ce principe qu'avant de passer à des études nouvelles, le congrès ne doit pas hésiter à revenir sur ses pas et à retoucher plus ou moins profondément, quand des besoins nouveaux ont surgi, à ses décisions précédentes. Rien de mieux; mais, dans ce cas, il serait nécessaire, lorsqu'un plan statistique, soumis déjà à des études antérieures, revient de nouveau à l'ordre du jour, que l'assemblée qui en est saisie la dernière le *reconsidérât* dans toutes ses parties et en donnât ce que nous appellerons une nouvelle et complète édition. En l'absence de cette codification, les statisticiens officiels, obligés de rechercher, par une longue et minutieuse comparaison des textes, la pensée définitive du congrès, courent le risque de s'égarer dans un travail de révision qui n'est pas sans difficultés. Ainsi, par exemple, au lieu de revenir au recensement de la population pour ajouter quelques dispositions de détail aux plans adoptés à Bruxelles et à Londres, nous aurions voulu que la commission de Berlin reprit en main la matière tout entière et proposât au congrès un projet définitif. Même observation pour la statistique de la propriété. Il eût été, selon nous, à désirer que la commission, revisant tous les actes des assemblées précédentes qui ont pu toucher à cette branche de la statistique officielle, et notamment les décisions du congrès de Bruxelles en ce qui concerne le cadastre, celles du congrès de Londres relativement aux mutations, présentât le cadre complet d'une enquête sur la propriété urbaine et rurale.

Nous en dirons autant de la statistique des prix et salaires. Sans doute, le congrès de Londres s'était placé à un point de vue un peu exclusif en ne voyant que le côté historique de la question et en demandant, avant tout, une étude rétrospective du mouvement de ces deux grands faits économiques. Mais cet aspect de la question n'est pas à dédaigner, et il n'y aurait eu, selon nous, aucun inconvénient à ce que la commission de Berlin préparât un programme qui aurait recommandé aux gouvernements et aux particuliers de joindre, comme élément de comparaison, l'étude des documents anciens à celle des nouveaux.

La proposition de limiter aux administrations des chemins de fer la statistique des

salaire, nous a paru également se ressentir trop sensiblement de cette tendance du programme à spécialiser, à circonscrire le champ des recherches, à fragmenter, à diviser les questions. Pourquoi ne pas étendre cette enquête aux administrations publiques? Pourquoi, en outre, avoir surtout les *traitements* en vue et leur subordonner les *salaire*s proprement dits, les salaires de la grande, de la moyenne et de la petite industrie?

L'examen du cadre de la statistique des marchandises transportées sur les voies de fer conduit à des observations analogues. Sans doute, le sujet ne manque pas d'intérêt, en ce sens que les transports de cette nature jettent une certaine lumière sur le mouvement du commerce intérieur; mais, à notre avis, cet intérêt n'était pas suffisant pour justifier une monographie distincte. C'était, au contraire, une excellente occasion de revoir le cadre de la statistique des voies de communication en général, adopté par le congrès de Paris, et de le reproduire avec les modifications que des besoins nouveaux bien constatés auraient rendus nécessaires.

En lisant le préambule de la statistique sanitaire de la population civile et militaire, dans lequel le docteur Engel semble reconnaître la nécessité de résumer en un projet unique les travaux des congrès antérieurs sur la matière, nous nous attendions à trouver une série de cadres destinés à recevoir tous les faits relatifs à la santé des deux populations sous toutes les formes et dans tous les lieux où ils peuvent être constatés. Il n'en est rien; les cadres annexés sont exclusivement relatifs, 1° au recrutement dans ses rapports avec la taille et l'état sanitaire des jeunes gens examinés; 2° aux maladies, infirmités et décès des soldats sous les drapeaux.

Le programme est plus complet en ce qui concerne les institutions et établissements de prévoyance; et encore les auteurs, se plaçant exclusivement au point de vue allemand, ont-ils négligé les Caisses de retraite pour la vieillesse administrées par l'État, dont la Belgique et la France fournissent d'intéressants modèles. Mais, à cette omission près, le projet d'enquête soumis au congrès sur cette branche si intéressante de la statistique sociale, a l'avantage d'embrasser toute la matière, et nous reconnaissons sans difficulté qu'il laisse assez loin derrière lui le plan analogue préparé en 1855 par le congrès de Paris. Il est vrai que, dans ces dernières huit années, les œuvres de la prévoyance non-seulement se sont multipliées, mais encore ont revêtu des formes nouvelles. D'un autre côté, celles que le congrès de Paris n'avait pas cru devoir faire figurer à son questionnaire, parce qu'elles appartenaient encore beaucoup plus au domaine de l'utopie qu'à celui de la réalité, ont reçu depuis la consécration de l'expérience.

Les vœux émis par les congrès antérieurs, relativement à l'unité des poids et mesures, s'appliquaient également aux monnaies. La commission de Berlin n'a proposé au congrès que de voter sur l'introduction du système métrique dans tous les pays. Pourquoi cette élimination des monnaies? Le grand intérêt qui s'attache à l'uniformité des poids et mesures non-seulement pour la statistique, qui ne vient ici qu'à un rang très-inférieur, mais pour toutes les transactions internationales, ne s'étend-il pas au signe représentatif de la valeur, à l'intermédiaire universel des échanges? L'idée de l'unité monétaire serait-elle impopulaire en Allemagne, particulièrement en Prusse, et la commission aurait-elle subi l'influence de ce courant d'opinion? Son rapporteur ne nous a pas éclairés sur ce point.

En résumé, la commission de Berlin, évidemment frappée de l'extrême difficulté de soumettre au congrès de nouveaux sujets d'études, s'est bornée à lui proposer

la révision partielle ou totale de ses travaux antérieurs, et, sur certains points, elle l'a fait avec un véritable succès. Mais nous maintenons notre observation sur l'avantage signalé qu'aurait eu un projet de codification complète de chacun des sujets auxquels elle a touché partiellement, et nous la recommandons aux commissions organisatrices des congrès futurs.

Le programme qui lui était présenté a été soumis, par le congrès réuni en sections, à une étude bienveillante comme toujours, mais suffisamment indépendante pour garantir le plus sérieux examen. Et d'abord, ses orateurs ont été unanimes pour décerner un juste tribut d'éloges et au rapport préparatoire du docteur Engel et au travail de la commission. Mais cette unanimité ne s'est pas reproduite dans les opinions sur la valeur de chacune des parties du programme. L'une d'elles, surtout, a été l'objet d'un très-vif dissentiment dans la section compétente, et ce dissentiment s'étant reproduit au sein de l'assemblée générale, le congrès a dû ajourner son vote à une session ultérieure. Nous voulons parler du projet de réorganisation du congrès lui-même. Le rejet indirect de ce projet à une assez forte majorité ayant été le fait saillant, l'événement de la session, il nous paraît indispensable d'en dire quelques mots.

Nous avons fait connaître l'organisation actuelle du congrès. Cette organisation, œuvre de la commission de Bruxelles, et sanctionnée par une expérience de dix années, est certainement, comme toute institution humaine, susceptible d'améliorations; mais enfin il est incontestable que, jusqu'à ce jour, elle a suffi à toutes les exigences légitimes et n'a soulevé aucune difficulté pratique. Elle n'en a pas moins été l'objet de critiques très-vives.

C'est ainsi qu'on lui a reproché de donner au congrès un caractère officiel, de le placer sous la main des gouvernements, de subordonner son existence à un acte de leur volonté, en un mot, de ne pas lui assurer les conditions d'indépendance et de libre action sans lesquelles elle ne saurait, dit-on, remplir utilement sa mission. On a fait remarquer, en outre, que la permanence, cette condition essentielle d'influence et même de durée pour les associations scientifiques, manque au congrès; que, sa session terminée, il ne reste plus de lui qu'un vague et fugitif souvenir, insuffisant pour assurer le succès de ses décisions et maintenir l'autorité morale qui lui appartient. On a également prétendu que le congrès manque d'un dépôt central pour ses archives et pour les ouvrages qui lui sont offerts, livres et archives étant actuellement dispersés dans les diverses capitales où il s'est réuni. Enfin, on a soutenu que les envois de documents statistiques aux membres du congrès rencontrent, dans la situation actuelle, des obstacles qui ne peuvent être levés que par la formation d'un bureau central d'échanges et de transmission. Ce bureau, qui aurait en même temps la garde des archives et de la bibliothèque, serait placé sous le contrôle d'une commission exécutive permanente chargée, entre autres attributions : 1° de diriger les travaux du bureau central; 2° de désigner les lieux de réunion du congrès; 3° de présider à la rédaction d'un recueil périodique de statistique internationale; 4° d'administrer les intérêts financiers du congrès, dans lequel on ne pourrait être admis désormais qu'en acquittant une cotisation déterminée par un règlement; 5° de provoquer l'exécution des décisions des dernières assemblées.

Il a été répondu en substance ce qui suit :

1° Les travaux du congrès s'adressant particulièrement aux gouvernements, puisque seuls ils peuvent entreprendre les grandes enquêtes statistiques dont il élabore

les programmes, il a, par la force même des choses, un caractère officiel dont il est impossible de le dépouiller; 2° l'existence du congrès n'est nullement à la merci des gouvernements, qui l'accueillent tous avec le plus grand empressement, et sollicitent même, par leurs délégués, l'honneur de le recevoir. La nature exclusivement scientifique de ses travaux et les incontestables services qu'il rend à la statistique officielle, lui assurent, au surplus, une bienvenue générale qui ne pourrait que s'affaiblir le jour où il modifierait sa constitution actuelle dans le sens d'une indépendance complète; 3° ce jour-là, en effet, il serait possible que les gouvernements, désinvestis de la mission de préparer le programme de ses travaux, ainsi que du droit de convocation et d'invitation, mission et droit qui lui garantissent qu'aucun élément étranger à la science pure ne peut s'introduire dans le congrès, ce jour-là, disons-nous, il serait possible qu'ils ne se sentissent plus pour lui les mêmes sympathies; 4° mais à coup sûr, si, par l'établissement d'un droit d'admission, le congrès manifestait l'intention de se créer des moyens d'existence indépendants, ils lui retireraient leur appui financier. Or, la question se présente de savoir si le produit de ce droit permettrait au congrès de suffire à ses dépenses, notamment aux frais d'impression et de distribution de ses comptes rendus; 5° l'utilité d'un dépôt central pour les archives et la bibliothèque est plus que douteuse. Les véritables archives du congrès sont les procès-verbaux des travaux des sections et de l'assemblée générale; or, ces procès-verbaux sont régulièrement publiés. La formation d'une bibliothèque centrale, alimentée exclusivement par les dons des membres du congrès, exigerait un temps considérable. Le prêt des livres à de grandes distances soulèverait, d'ailleurs, des difficultés insurmontables; 6° l'échange ou l'envoi des documents statistiques ne rencontre aujourd'hui d'autres obstacles que le chiffre élevé des droits de poste ou les retards et les risques inséparables des autres modes de transmission. Or on se demande comment un bureau central et une commission exécutive pourraient, mieux que les intéressés, surmonter ces obstacles; 7° la désignation des lieux de réunion du congrès a, jusqu'à ce jour, appartenu à la commission organisatrice de sa dernière session, et on ne voit aucune raison de la dépouiller d'une prérogative qui est, dans une grande mesure, la récompense de ses travaux; 8° la publication d'une revue de statistique internationale n'est motivée par aucun besoin, les recueils de cette nature qui existent déjà en Europe suffisant amplement aux intérêts de la science; 9° la commission supérieure n'aurait aucun moyen d'assurer l'application générale des décisions des congrès. Elle ne pourrait en effet que procéder par la voie du conseil et de la persuasion; or, il est difficile de croire qu'elle réussirait là où auraient échoué les délégués officiels, auxquels cette mission appartient tout particulièrement; 10° en fait, par suite des difficultés de déplacement, les membres de la commission supérieure appartenant au pays où elle siégerait et où serait établi le bureau central, auraient seuls, contrairement au principe international, la direction des affaires du congrès; 11° la rétribution du personnel du bureau et le paiement de ses dépenses de toute nature ne seraient nullement assurés; 12° enfin le choix du pays où fonctionneraient et le bureau et la commission serait de nature à blesser les susceptibilités de ceux qui se seraient cru des droits égaux à cet honneur.

Ces arguments (dont, pour notre part, nous nous sommes fait l'interprète très-vif et très-convaincu) ont triomphé. Toutefois, par une juste déférence pour l'auteur du projet, M. le docteur Engel, le congrès a chargé une commission de sept

membres de faire une étude approfondie de l'organisation actuelle du congrès, et lui en soumettre le résultat à sa plus prochaine session.

Le reste du programme n'a soulevé que des difficultés de détail qui ont été facilement résolues, et nous n'avons pas souvenir que l'assemblée générale ait rejeté ou modifié sensiblement les propositions des sections.

Deux questions également délicates avaient surgi au sein de l'assemblée des délégués (avant-congrès) qui n'ont pas été portées devant l'assemblée générale. Il s'agissait de savoir, 1^o si les délégués seraient invités à faire connaître les mesures prises dans leur pays respectif, pour appliquer les programmes arrêtés par les congrès antérieurs; 2^o si cette sorte d'enquête aurait lieu en assemblée générale ou seulement devant les délégués réunis spécialement à cet effet. A la suite d'une très-vive discussion, la majorité avait paru se prononcer, d'une part, pour le principe même de l'enquête; de l'autre, pour l'enquête en séance générale. Mais la crainte de paraître vouloir peser indirectement sur les gouvernements et le désir de prévenir des débats irritants, ont décidé le bureau de l'assemblée à ne pas la saisir de la difficulté. Appelés, en outre, à décider s'ils continueraient, comme par le passé, à donner lecture à l'assemblée générale de leur exposé de l'état de la statistique officielle de leur pays depuis le dernier congrès, ou s'ils se borneraient à remettre, pour l'impression, leur manuscrit au bureau, les délégués s'étaient prononcés pour la lecture. Toutefois, un petit nombre seulement a pu donner suite à cette résolution, les rapports des sections (qui ont la priorité sur toute autre communication) n'ayant pas tardé à absorber les moments de l'assemblée.

Selon l'usage, le congrès a émis un certain nombre de vœux en dehors du programme. Nous avons remarqué ceux par lesquels il a exprimé le désir : 1^o que les gouvernements fassent don de leurs publications aux bibliothèques des universités et de toutes les associations savantes qui leur en feraient la demande; 2^o qu'ils réduisent ou mieux encore qu'ils suppriment les droits de poste sur le transport des documents officiels; 3^o que les titres des tableaux statistiques insérés dans ces documents soient reproduits en plusieurs langues, et notamment en allemand, en français, en anglais, et que, autant que possible, l'introduction qui les précède habituellement soit reproduite dans l'une ou l'autre de ces trois langues (ce vœu s'adressait particulièrement aux gouvernements russe, scandinave, néerlandais et serbe).

Une innovation s'est produite à Berlin, à laquelle nous applaudissons de tout cœur, parce qu'elle tend à resserrer les liens de confraternité qui unissent les membres du congrès. Elle a consisté dans la mission donnée par le bureau aux orateurs les plus sympathiques à l'assemblée, de rappeler les titres que s'étaient faits à son estime les statisticiens éminents décédés dans l'intervalle de ses deux dernières sessions. Il y a, dans ces courtes *oraisons funèbres* (qui gagneraient peut-être à n'être pas improvisées), un pieux, un juste hommage à la mémoire des morts, et une leçon pour les vivants. Nous aurions voulu seulement que, dans la séance où le congrès inaugurerait cette commémoration solennelle, ce témoignage public d'affectueux regret, il l'étendît à tous les savants qu'il a perdus depuis sa fondation, mais en le limitant expressément à ceux qui ont prêté un concours effectif et réel aux travaux de l'association.

A Berlin, comme à Vienne, la réunion a été à peu près exclusivement allemande. C'est la faute des invités des autres pays, si elle tend ainsi de plus en plus à perdre son caractère international. Ici, comme partout ailleurs, les absents sont des vain-

cus : *Vae absentibus, quia vicini*, a dit un moraliste latin. Il est vrai que les distances sont considérables, les déplacements onéreux, et qu'au fond on ne se rend pas trop compte des considérations qui ont ainsi fait donner un caractère *ambulatoire* au congrès, quand il était si facile d'en fixer le siège dans une de ces villes qui, comme Bruxelles par exemple, ont l'avantage d'occuper une position centrale, d'être accessibles à la fois par les voies de terre et de mer, et se montrent particulièrement sympathiques aux études qui sont l'objet de ses travaux. Mais, le principe contraire une fois établi, il fallait savoir faire un sacrifice de temps et d'argent pour soutenir énergiquement une institution dont les résultats, disons-le en passant, ne sont pas moins *politiques* que scientifiques.

Les congrès de statistique sont, en effet, au plus haut degré, des congrès de la paix. Il est impossible que des hommes éminents, dont quelques-uns ont déjà siégé ou siégeront un jour dans les conseils du gouvernement de leur pays, se rencontrent périodiquement sur le terrain neutre de la science, et de la science qui touche de plus près aux intérêts généraux des sociétés politiques, sans qu'il en résulte des relations d'estime et d'amitié essentiellement propres à dissiper les préjugés nationaux.

En dehors des travaux du congrès, ces visites périodiques à des pays étrangers qui nous les rendront un jour, s'ils n'en ont déjà pris l'initiative, doivent amener d'utiles études, de fructueuses comparaisons. Quelques jours passés au sein de la capitale d'un État, c'est-à-dire de la ville qui est la plus haute expression de ses mœurs, de ses usages, de sa civilisation, suffisent, en effet, à qui sait voir et observer, pour se faire une juste idée de la situation morale et matérielle au moins de ses populations urbaines.

La moindre prédominance des nationaux dans les congrès de statistique aurait un autre avantage qu'il importe de signaler. Nous avons déjà dit que les commissions organisatrices ont une tendance marquée et presque inévitable, en rédigeant les programmes, à s'inspirer exclusivement des faits et des institutions qu'elles ont sous leurs yeux. Eh bien ! la représentation, dans une proportion suffisante, de l'élément étranger au sein de l'assemblée, modifierait, tempérerait cette tendance et amènerait, dans la préparation des formulaires statistiques, la hauteur, l'universalité de vues, le *synchrétisme* en un mot, qui peut seul en assurer l'application générale.

A. LEGUY.
