

## Statisticiens des villes allemandes et action réformatrice (1871-1914). La construction d'une généralité statistique

In: Genèses, 15, 1994. pp. 4-27.

---

Citer ce document / Cite this document :

Zimmermann Bénédicte. Statisticiens des villes allemandes et action réformatrice (1871-1914). La construction d'une généralité statistique. In: Genèses, 15, 1994. pp. 4-27.

doi : 10.3406/genes.1994.1227

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1994\\_num\\_15\\_1\\_1227](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1994_num_15_1_1227)

---

---

## STATISTICIENS DES VILLES ALLEMANDES

ET ACTION

RÉFORMATRICE

(1871-1914)

LA CONSTRUCTION  
D'UNE GÉNÉRALITÉ  
STATISTIQUE

---

**Bénédicte Zimmermann**

Le développement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle de la statistique communale allemande contribue à ébaucher les traits d'une nouvelle figure du *Kaiserreich* : celle du *Städtestatistiker* ou statisticien des villes. Appelés à construire et à mettre en œuvre les outils cognitifs susceptibles de présider à l'élaboration de nouvelles politiques municipales, les statisticiens des villes associent les différents registres de compétence de l'expert technique, du créateur de savoirs et du réformateur. A l'interface entre les exigences de la pratique réformatrice et celles de la production de connaissances, ils marient les dimensions «prescriptive» et «descriptive» de la statistique, telles que les distingue Alain Desrosières<sup>1</sup>. L'étude de leurs biographies, que ce soit à titre individuel ou à celui du collectif qu'ils fondent en 1888 par la création de la *Konferenz Deutscher Städtestatistiker*, appelée *Verband Deutscher Städtestatistiker* à partir de 1903, permet d'appréhender ce mariage et les tensions qu'il génère, à partir des pratiques et des interactions d'acteurs inscrits dans une conjoncture particulière.

Produit spécifique d'un système d'organisation politique décentralisé qui délègue, en vertu du principe d'autonomie administrative de la *Selbstverwaltung*, la régulation de la question sociale aux villes, la statistique municipale permet, plus que la statistique du *Reich*, une lecture des conditions d'émergence de nouvelles catégories d'appréhension du réel. Dans une conjoncture politique où l'innovation et les incitations en matière de catégorisation sociale proviennent pour une large part du niveau communal, les statisticiens des villes contribuent

1. Descriptive et cognitive en ce qu'elle relève du savoir, prescriptive en ce qu'elle se trouve mise à contribution dans la décision politique. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

en effet à ériger en objets d'investigation des questions jusqu'alors privées d'objectivation statistique telles que le logement, le placement ou encore le chômage. En ces domaines, leur activité relève simultanément «d'une procédure cognitive de mise en forme» et de définition des objets et «d'une procédure sociale d'enregistrement et de codage»<sup>2</sup>. Si la statistique municipale suggère ainsi une localisation au plus près de la pratique de certains aspects de la production catégorielle, les débats du *Verband Deutscher Städtestatistiker* jettent, quant à eux, un éclairage direct sur les enjeux de construction d'une généralité statistique de portée intercommunale.

La question de l'espace de validité géographique et sociale des catégories ainsi produites à l'échelle locale se pose d'autant plus que les statisticiens des villes cherchent à doter leurs interrogations d'une reconnaissance et d'une pertinence nationale. Les nouveaux objets qu'ils auront désignés à la statistique se verront-ils reconnus et réappropriés par leurs pairs des États fédérés et fédéral ? Si oui, sous quelle forme, en vertu de quels registres de qualification du social ?

Les réflexions sur la production de catégories statistiques et sociales n'entendent aucunement privilégier une opposition national/local, mais au contraire aborder cette production sous l'angle de la nationalisation de débats locaux et du rôle des statisticiens des villes. En vertu de leur position qui associe les impératifs pratiques de l'intervention municipale aux exigences cognitives de la généralité statistique, les statisticiens des villes sont les promoteurs d'une forme d'articulation croisée entre espaces scientifiques et politiques, locaux et nationaux<sup>3</sup>. Une articulation autour de laquelle se définissent aussi bien enjeux et stratégies de professionnalisation de ce nouveau groupe d'acteurs, que principes de généralisation statistique. Ainsi quêtes de généralité scientifique et de légitimité professionnelle relèvent toutes deux de cette dialectique du local et du national, promue par les statisticiens des villes. Tributaire de la reconnaissance, par la communauté statistique du *Reich*, de la pertinence nationale d'une démarche fondée sur un savoir-faire éprouvé à l'aune de réalités «situées», la stratégie de professionnalisation des statisticiens des villes se trouve intimement liée à leur aptitude à promouvoir, dans la configuration politique et intellectuelle de l'Allemagne du tournant du siècle, une procédure cognitive de construction catégorielle particulière.

2. *Ibid.*, p. 20.

3. Sur l'approche en termes d'articulation du local et du national, Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicki, «L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche de lieux ?», *Politix*, n° 7-8, 1989, pp. 6-16.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)

### **La ville allemande : laboratoire d'expérimentation sociale ?**

#### *Autonomie administrative et réforme sociale*

Codifiée au début du XIX<sup>e</sup> siècle par les différents États germaniques sous forme de chartes des villes, la *Selbstverwaltung* accorde aux municipalités un important degré d'autonomie que ce soit en matière fiscale ou de politiques publiques. Sa dimension économique et sociale ne s'épanouit toutefois qu'à partir des années 1880 à la faveur d'une coïncidence entre l'explosion démographique des centres urbains et l'affirmation d'une distance critique, sinon hostile, à l'égard du libéralisme manchestérien diffus dans les sphères intellectuelles et politiques<sup>4</sup>.

Le développement de l'intervention communale prend la forme à partir de cette époque d'une «municipalisation» des différentes activités relatives à l'intérêt public. L'alimentation en gaz et en électricité, les canalisations, les abattoirs, les transports et l'éclairage publics entre autres, sont ainsi confiés à des entreprises municipales, alors que simultanément sont reformulés d'anciens programmes comme ceux de l'assistance et de l'éducation ou développées de nouvelles politiques en matière de logement, d'aide juridique et financière, de travaux d'urgence ou encore de placement. Si l'on trouve là l'expression des «devoirs sociaux des communes» développés dans les années 1890 par le *Verein für Socialpolitik*<sup>5</sup> dans le prolongement de l'idée de «socialisme municipal», cette intervention des villes se fonde toutefois autant sur l'urgence de la situation que sur son inscription dans de nouvelles théories de la gestion communale.

4. Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart, Koehler Verlag, 1950, pp. 331 et suiv.

5. Fondé en 1873 par les héritiers de l'école historique allemande, le *Verein für Socialpolitik* est une association d'universitaires, de fonctionnaires et d'élus qui entend promouvoir une alternative politique aussi bien au libéralisme manchestérien qu'au socialisme. Irmela Gorges, *Sozialforschung in Deutschland 1872-1914. Gesellschaftliche Einflüsse auf Themen und Methodenwahl des Vereins für Socialpolitik*, Frankfurt am Main, Hain Verlag, 1986 (2<sup>e</sup> éd.).

6. Jürgen Reulecke, *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1985, pp. 68 et suiv.

En vertu des chartes qui confient au soin des municipalités l'absorption des répercussions des mutations socio-économiques, l'urbanisation et l'industrialisation président directement à la modification des prestations et des structures de la *Selbstverwaltung*<sup>6</sup>. L'extension de son application s'inscrit par ailleurs dans un processus de différenciation du gouvernement local : à la fois interne, par la multiplication des branches administratives et externe, par la professionnalisation du personnel.

En matière d'assistance aux pauvres, d'urbanisme et d'hygiène publique, les politiques municipales allemandes deviennent rapidement des modèles de renommée internationale, alors que du point de vue de la politique du travail, les villes s'apparentent à de véritables laboratoires d'expérimentation pour le *Kaiserreich*. Les programmes locaux de travaux d'urgence, de placement, d'assurance-chômage, de conseils de prud'hommes ou de commissions

paritaires constituent autant d'expériences mises à contribution dans la structuration d'un débat national. Ainsi la loi du *Reich* de 1890 sur la mise en place de conseils de prud'hommes paritaires s'inspire largement du modèle développé à Francfort par le réformateur Karl Flesch<sup>7</sup>, alors que dans d'autres cas comme dans celui du chômage, les responsables de l'Empire justifient leur position d'attente et de non-intervention par l'incomplétude des enseignements tirés d'institutions municipales au caractère encore trop inachevé à leur goût<sup>8</sup>. Que ce soit pour le placement ou l'assurance chômage, la récurrence de l'argument dévoile les ressorts de la stratégie d'évitement adoptée par le *Reich*, tout en confortant les grandes villes dans cette vocation de laboratoires sociaux dont les expériences instruiront la mise en œuvre de politiques nationales. De fait, les communes constituent, en dépit de l'inégalité de représentation suscitée par le suffrage à trois «classes» en Prusse, les lieux de transformations et d'innovations sociales les plus fortes du *Kaiserreich*. La proximité, considérée par Karl Flesch comme atout majeur de l'intervention municipale et garant de son efficacité, désigne la ville comme lieu privilégié d'intégration ouvrière et de dialogue entre travail et capital<sup>9</sup>. Terrain de prédilection des fonctionnaires libéraux progressistes qui peuvent y exprimer leurs ambitions réformatrices, les communes sont considérées au même titre que l'État comme de véritables unités de mise en œuvre de la politique sociale.

Les offices statistiques municipaux, dont la création coïncide avec le mouvement de bureaucratisation et de professionnalisation de l'administration locale, s'apparentent dans cette perspective à de véritables ateliers de production de savoirs et d'informations, au service de l'élaboration de politiques nouvelles. Après la création en 1861 du bureau de Brême, les initiatives se succèdent jusqu'à la Première Guerre mondiale aux quatre coins du *Reich*. Au total, vingt villes en 1875 et quarante-quatre en 1911 possèdent leur office statistique<sup>10</sup>.

En 1892 toutefois, seuls quatre d'entre eux ont pris des initiatives en matière de statistique du travail. Il s'agit de ceux de Berlin, Breslau, Munich et Altona, qui tous les quatre ont lancé des enquêtes sur les salaires dans le cadre d'études sur les budgets et le niveau de vie de la population<sup>11</sup>. Si, de manière générale, la statistique du travail ne se développe qu'à la faveur de la crise du début

7. Hans Jörg von Berlepsch, „*Neuer Kurs“ im Kaiserreich ? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch, 1890 bis 1896*, Bonn, Neue Gesellschaft, 1987, pp. 106 et suiv.

8. *Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags*, 17 janvier 1902, pp. 3451 et suiv. ; 29 février 1912, p. 252.

9. Hans Kilian Weitensteiner, *Karl Flesch. Kommunale Sozialpolitik in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main, Haag & Herchen, 1976, p. 11.

10. D'après *Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz Berlin* (Archives secrètes de l'État prussien de Berlin), I HA, Rep 77 (Ministère prussien de l'Intérieur), n°3852, „Protokoll über die XXV. Konferenz der Vorstände statistischen Aemter Deutscher Städte“, p.30 et Jürgen Reulecke, *Geschichte...*, *op. cit.*, pp. 202 et 203.

11. Ernst Hirschberg, „Die amtliche Statistik und die Arbeiterfrage im Deutschen Reich“, *Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, Cahier 106/107, 1892, pp. 26 et suiv.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

des années 1890, occasion des premiers débats publics sur le chômage, la délimitation des domaines d'activité des offices statistiques des villes est jusqu'à cette époque largement tributaire des initiatives de leurs directeurs. Alors que cette situation change dès l'aube du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle au profit d'un pilotage politique plus systématique du choix des objets d'investigation, il n'est guère insignifiant de trouver à l'origine des premières statistiques municipales du travail, Richard Boeckh et Moritz Neefe, respectivement directeurs des offices statistiques de Berlin et de Breslau, par ailleurs farouches militants du développement de la statistique locale et fondateurs en 1879 de la Conférence des statisticiens des villes allemandes.

### *Construction et usages politiques de la mesure*

Raison d'être et cheval de bataille des partis ouvriers, la question du travail s'est constituée à la fin du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle en véritable objet politique. Marqués par ces enjeux idéologiques, les usages de la mesure s'avèrent, dans ce domaine plus que dans d'autres, sujets d'une attention politique particulière. En dépit du consensus théorique qui semble alors exister entre les différents partis sur la conception de la statistique comme «indicateur de vérité»<sup>12</sup>, l'exercice de mesure devient, de par sa vocation de qualification des objets, la proie des convoitises. Et ce d'autant plus qu'il s'applique à des notions aux contours encore flous telles que le chômage, pour lesquelles les réformateurs sociaux ne sont pas encore parvenus à s'accorder sur la réalité exacte qu'elles désignent. Ainsi toute mesure du chômage, en ce qu'elle suppose une définition préalable de son objet, est également une manière de trancher un conflit sur le réel, de telle sorte que des questions qui ne semblent relever que de la technique statistique s'inscrivent, à la fin du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle, au cœur de controverses fondamentales relatives à l'énonciation de la réalité.

La polémique qui s'épanouit à Berlin autour de l'enregistrement des chômeurs mené en novembre 1908 par l'office statistique s'avère en cela particulièrement révélatrice.

Alors qu'au début de l'année, la social-démocratie réitérait devant le conseil municipal la revendication d'une statistique du chômage, déjà formulée en 1893 et 1894<sup>13</sup>, la question est soumise à la députation statistique, commission mixte de représentants du parlement local et de l'organisme exécutif de la munici-

12. Bénédicte Zimmermann, *La Kommission für Arbeiterstatistik* en Allemagne, in Jean Luciani (éd.), *Histoire de l'Office du travail (1890-1914)*, Paris, Syros, 1992, pp. 376-377.

13. Paul Hirsch, *25 Jahre sozialdemokratischer Arbeit in der Gemeinde. Die Tätigkeit der Sozialdemokratie in der berliner Stadtverordnetenversammlung*, Berlin, Buchhandlung Vorwärts, 1908, pp. 195 et suiv.

palité (*Magistrat*). Si le principe d'un enregistrement du chômage ne semble plus vraiment susciter d'opposition, le désaccord porte sur la méthode de sa mise en œuvre. Alors que les sociaux-démocrates (SPD) et les libéraux de gauche exigent une enquête de porte à porte, le *Magistrat*, soutenu par les autres partis s'y oppose préférant d'un enregistrement de l'activité des caisses syndicales d'allocations-chômage. Afin de trancher le débat, un rapport est demandé à Silbergleit, directeur de l'office statistique, sur les différentes formes d'investigation envisageables sur le chômage, ainsi que sur leurs avantages et inconvénients respectifs<sup>14</sup>. Remis au mois de mai, ce rapport se prononce pour des enquêtes organisées selon le principe de déclaration volontaire des chômeurs, auprès de bureaux installés à une date donnée dans les différentes écoles de la ville. Silbergleit suggère le renouvellement de l'opération tous les trois mois et la mise à contribution des instituteurs comme personnel enregistreur. Tout en offrant des gages de neutralité, ces derniers doivent veiller à la bonne compréhension des questionnaires et permettre de débusquer les déclarations abusives<sup>15</sup>.

Cet avis d'expert, adopté par la majorité de la députation, préside à la mise en œuvre de l'enquête de novembre 1908 qui s'étend à Berlin et à vingt sept villes de banlieue. Au vu des résultats, le SPD estime que seul un tiers des chômeurs a ainsi été comptabilisé et exige l'adoption du principe du porte à porte à l'occasion du prochain enregistrement prévu pour février 1909. Dans sa dénonciation de la déclaration volontaire, la social-démocratie stigmatise une méthode délibérément choisie en vertu du caractère nécessairement partiel des résultats ; résultats ensuite mis à contribution par l'administration municipale pour justifier et conforter son inaction en matière de lutte contre le chômage<sup>16</sup>. Attendre que les personnes concernées se présentent spontanément, suppose en effet non seulement que tout individu se détermine lui-même en tant que chômeur, mais encore qu'il saisisse l'intérêt de la démarche, ce qui ne va pas de soi dans le cas d'une simple enquête où le déclarant ne peut attendre de contre-partie directe de son acte, en indemnités ou placement par exemple. Ainsi en février 1909, devant le refus du *Magistrat* d'abandonner le principe de la déclaration volontaire, la social-démocratie organise deux jours avant la date prévue de l'enquête municipale sa propre statistique du chômage pour Berlin et sa banlieue. La méthode choisie est celle du porte à porte avec la mise à contribution de 45 000 syndicalistes dans le rôle d'enquêteurs. Les résultats opposent le chiffre de 106 722 chômeurs à l'encontre des 40 212 annoncés en novembre par la ville<sup>17</sup>, qui du reste a renoncé à son enregistrement de février suite à l'appel au boycott lancé par les organismes d'obédience social-démocrate.

Sans entrer dans la controverse relative aux chiffres brandis par l'opposition ouvrière, cette polémique illustre à quel point la statistique tend à déplacer les antagonismes politiques sur le terrain de la production et de la légitimité des données socio-économiques. Appelée selon

14. Landesarchiv Berlin (archives de la ville de Berlin), Rep. 01-02, n° 14, pp. 19 et suiv.

15. Heinrich Silbergleit, *Beschäftigungsgrad und Arbeitsmarkt*, Berlin, Loewenthal, 1908, pp. 15 et suiv.

16. „Die Arbeitslosenzählung“, *Vorwärts*, 18 nov. 1908.

17. „Verband sozialdemokratischer Wahlvereine Berlin und Umgegend“, *Die Arbeitslosigkeit und die Arbeitslosenzählung im Winter 1908-1909*, Berlin Vorwärts Buchdruckerei, 1909, pp. 10 et suiv.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

la majorité du *Reichstag* à contribuer à la «paix sociale»<sup>18</sup>, la statistique du travail naissante fonde au contraire un nouvel enjeu de pouvoir, le contrôle de son procès de fabrication conférant à son détenteur légitime la maîtrise d'énonciation de la vérité sociale. L'exemple berlinois laisse par ailleurs entrevoir la nature de la position du statisticien des villes au sein de l'administration municipale. Tout en ne bénéficiant que d'une liberté d'initiative fort restreinte, il dispose néanmoins d'un pouvoir d'influence considérable par l'intermédiaire de son travail d'expertise. Au regard de l'interaction grandissante entre statistique et action ou au contraire non intervention réformatrices, les statisticiens locaux du *Kaiserreich* disposent au sein de l'équipe municipale d'une légitimité qui dépasse bien souvent leurs seules compétences techniques. Sollicités pour l'élaboration des outils empiriques nécessaires à la résolution de la question sociale, ils sont amenés à construire par le biais des enquêtes, les catégories de perception et d'appréhension du réel à partir desquelles les politiques publiques se verront élaborées ou au contraire rejetées. L'effort d'uniformisation des concepts et des catégories de pensée, mais également des méthodes qu'ils mènent en commun au sein de leur association, le *Verband Deutscher Städtestatistiker*, place indéniablement ces hommes au cœur du mouvement de codification et de professionnalisation du social que connaît alors l'Empire.

### **Le statisticien des villes : une nouvelle figure du *Kaiserreich***

#### *Les traits de la dissidence*

Si les itinéraires de Richard Boeckh et de Moritz Neefe, issus respectivement du bureau statistique prussien et de celui des États réunis de Thuringe, suggèrent une continuité entre la statistique des États fédérés et celle des villes, il s'agit cependant de figures d'exception. Alors que l'exemple d'Ernst Engel (1821-1896)<sup>19</sup> successivement directeur du Bureau statistique de Saxe (1850-1858) et de Prusse (1860-1882), par ailleurs personnage influent de la construction de l'office statistique du *Reich* et de l'élaboration des premiers recensements professionnels et industriels de l'Empire en 1875 et 1882, inaugure une relation durable de transfert de compétences entre les niveaux fédérés et fédéral, les administrations munici-

18. *Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags*, 13 janv. 1892.

19. Ernst Engel est surtout connu en France pour ses études sur les budgets des ménages et la «loi d'Engel» qui postule la diminution relative des dépenses alimentaires au fur et à mesure qu'augmente le revenu. Sur Engel, *Biographisches Jahrbuch*, 1, 1896, pp. 221-230.



pales ne bénéficient pas quant à elles de ce vivier de recrutement. Non seulement les perspectives proposées ne sont pas d'envergure à attirer les statisticiens expérimentés, mais encore les budgets et les objets d'investigation souvent inédits à l'époque, ne permettent pas le recours à des savoirs préconstruits et supposent l'élaboration d'interrogations et de démarches originales. Seuls quatre statisticiens des villes sur les quatre-vingt sept recensés pour la période entre 1890 et 1913 sont passés par le bureau statistique d'un État fédéré, et ce uniquement au titre d'assistant.

---

L'étude de ces acteurs nouveaux qui font leur entrée sur la scène statistique se révèle périlleuse à double titre : tout d'abord parce qu'en dépit des convergences, les itinéraires personnels présentent chacun leurs singularités, enfin parce que les informations biographiques n'ont pu être reconstituées que pour vingt-trois d'entre eux. Essentiellement pour ceux qui se trouvaient au service des plus grandes villes allemandes et dont les initiatives, notamment en matière d'investigations sociales ont contribué à les doter d'une notoriété nationale, voire internationale. Ainsi Richard Boeckh, Moritz Neefe, Johannes Feig, Ernst Hasse, Ernst Hirschberg, René Kuczynski ou encore Gustav Pabst figurent parmi les membres de l'Institut international de statistique. Si la personnalité de ces hommes joue indéniablement un rôle dans cette reconnaissance supra-locale, la taille de la ville dans laquelle ils officient ne semble pas moins déterminante en ce qu'elle préside au budget et aux attributions du bureau statistique, de même qu'au retentissement de ses activités. Ces réserves étant posées, ces vingt-trois notices biographiques permettent néanmoins de s'interroger sur les traits communs de ces hommes, qui pour la plupart se consacrent à la statistique municipale dès leurs débuts de carrière et la servent jusqu'à la fin de leur vie active.

---

De formation universitaire supérieure, élèves des pères fondateurs du *Verein für Socialpolitik* tels que Roscher, Schmoller, Wagner, Engel ou Brentano, la plupart d'entre eux sont titulaires d'un doctorat de droit ou éventuellement, à partir de la deuxième génération, d'économie politique. Ce léger glissement par rapport aux canons traditionnels de recrutement du personnel administratif, reflète l'affirmation de la vocation économique et sociale de la statistique locale. Alors qu'en 1902 la social-démocratie, soutenue par certains députés libéraux dont le statisticien municipal Ernst Hasse, dénonçait au *Reichstag* le règne des juristes et de la bureaucratie sur la statistique<sup>20</sup>, les villes semblent avoir été plus promptes à élargir le spectre de recrutement de leurs statisticiens. Cet élargissement,

20. *Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags*, 4 fév. 1902, pp. 3893 et suiv.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

signe de l'érosion de la suprématie du droit par l'introduction d'une pensée du social et de l'économique, ne restera pas sans incidence sur les nouvelles catégories d'appréhension du réel élaborées au niveau local. Le déplacement constaté dans la formation des statisticiens des villes s'avère révélateur de l'amorce plus en profondeur d'une transformation des constellations intellectuelles de l'époque. D'autant plus que comme le souligne Gerhard Dilcher<sup>21</sup>, de nombreux intellectuels du tournant du siècle dont les plus connus en France sont Lujo Brentano ou Max Weber se sont détournés du droit, leur discipline d'origine, dans un mouvement de fuite du positivisme juridique triomphant entre 1890 et 1914, qui ne laissait aucune place à la prise en considération de la question sociale, alors devenue centrale. L'État wilhelmien a ainsi réussi le tour de force d'exclure d'eux-mêmes du droit tous les critiques du système juridique, instituant par la même occasion l'économie politique en vivier de dissidence. Indéniablement cette dissidence trouve dans le cas de la statistique plus facilement tribune d'expression à l'échelon local que national.

Si, du point de vue de leur niveau de formation, les statisticiens des villes n'ont en l'occurrence rien à envier à leurs confrères des États fédérés et fédéral, ils bénéficient de critères de recrutement plus souples et d'un environnement politique plus en phase avec leurs propres préoccupations. Trait commun à ces hommes, leur engagement libéral progressiste, voire de gauche, constitue en effet un autre facteur de dissidence par rapport à un État stigmatisé par son conservatisme. Ils trouvaient par conséquent dans les villes, pour la plupart à majorité libérale, un lieu plus réceptif à leurs orientations qu'au sein des autres instances administratives.

L'apprentissage du métier par ces hommes jeunes, dotés d'une formation universitaire de haut niveau, mais à caractère généraliste, se déroule toujours à l'épreuve des faits, au sein des offices statistiques municipaux où ils sont admis dans un premier temps au titre d'un «volontariat», véritable stage pratique de fin d'études non rémunéré et passage obligé pour les nouvelles recrues. Ils accèdent ensuite au statut d'assistant qui, au terme de quelques années, doit leur donner les qualifications et l'expérience requises pour assurer une fonction de direction. L'office de Berlin en particulier, de par sa taille et sa réputation, mais également de par sa proximité géogra-

21. Gerhard Dilcher, „Das Gesellschaftsbild der Rechtswissenschaft und die soziale Frage“, in Klaus Vondung (éd.), *Das wilhelminische Bildungsbürgertum. Zur sozialgeschichte seiner Ideen*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1976, pp. 58 et suiv.

phique avec le séminaire de statistique très prisé que donnait Ernst Engel dans la capitale, a contribué à la formation de toute une génération de statisticiens locaux. A Breslau, Magdebourg, Dresde, Wiesbaden, Nuremberg, Charlottenburg, Neukölln et Berlin bien sûr, on retrouve les anciens élèves de Richard Boeckh<sup>22</sup>, responsable des services berlinois de 1875 à 1902.

Dans le cadre d'une carrière qui se déroule à quelques exceptions près au niveau municipal, l'ascension professionnelle consiste pour ces hommes, recrutés par les *Magistrate* des villes, à briguer un poste de directeur dans une agglomération de taille plus importante, aux services statistiques plus prestigieux. Ainsi Heinrich Silbergleit, volontaire puis assistant à Berlin de 1886 à 1890, accède à la direction de l'office statistique de Magdebourg en 1890, puis de Schöneberg en 1903, avant de diriger l'office berlinois de 1906 à 1923, véritable consécration de sa carrière<sup>23</sup>. De même August Busch, volontaire à Francfort, nommé à un poste de direction en 1903 à Dortmund, puis en 1905 à Elberfeld, prend la tête de l'office de Francfort en 1907<sup>24</sup>. Ces deux exemples constituent des expressions typiques d'itinéraires où la mobilité vers les instances statistiques supérieures reste jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale difficile et limitée. A ma connaissance seuls trois hommes sur les quatre-vingt sept recensés ont réussi à s'élever dans la hiérarchie administrative.

### *La compétence sociale ou les atouts d'une quête de légitimité*

Si la statistique communale ne peut être considérée comme un tremplin vers d'autres fonctions plus prestigieuses, on peut néanmoins se demander quelle est la part de choix délibéré et de contrainte extérieure dans le déroulement de carrière de ces hommes. Les débats qu'ils mènent dans le cadre de la Conférence des statisticiens des villes attestent une conscience aiguë du caractère marginal de leur situation. Thèmes récurrents de discussion à partir de 1894, l'isolement et l'ignorance dont ils se sentent victimes débouchent sur des stratégies de quête de légitimité à la fois à titre individuel et collectif. En 1901 ils ne peuvent que dresser un constat d'ignorance et de «dénigrement» à leur égard<sup>25</sup>. Pas plus les hommes que leurs travaux ne bénéficient de la reconnaissance des statisticiens des états fédérés et du *Reich*. Et cela tient peut-être moins

22. Heinrich Silbergleit, *Das statistische Amt der Stadt Berlin*, Berlin, Grunert, 1912, pp. 58-59.

23. *Wer ist wer*, 1928, p. 1472

24. *Reichshandbuch der deutschen Gesellschaft*, p. 248.

25. *Protokoll über die am 30., 31. Mai und 1. Juni 1901 abgehaltene XV. Conferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte*, p. 12.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)

à leur orientation politique libérale et progressiste qu'à la jeunesse de la statistique municipale et de ses protagonistes, ainsi qu'au caractère souvent inédit de ses objets d'investigation. Ce sont par conséquent simultanément l'extension d'un champ disciplinaire dans ses applications pratiques et la reconnaissance d'acteurs nouveaux qui se trouvent en jeu.

Décidés à gagner cette reconnaissance, les statisticiens des villes concentrent leurs efforts à partir de 1901 d'une part sur l'amélioration des relations qu'ils entretiennent à titre individuel avec les services statistiques étatiques, d'autre part en faveur de la création d'une Société allemande de statistique<sup>26</sup> censée regrouper tous les professionnels de la discipline, aussi bien universitaires que praticiens des différents échelons administratifs du *Reich*<sup>27</sup>. La présence à partir de 1909 du président de l'office statistique prussien à la Conférence annuelle des statisticiens des villes, de même que l'institution en 1911 d'une Société allemande de statistique sous la forme prestigieuse d'un département de l'Association allemande de sociologie fondée deux ans plutôt sous l'égide de Sombart, Toennies et Weber, semblent attester le succès de cette stratégie.

Mais l'intérêt pour la statistique communale qui trouve ici son expression, est en réalité perceptible au sein de l'office statistique du *Reich* dès 1902. A l'occasion de la création d'un département spécialisé en statistique ouvrière<sup>28</sup>, les statisticiens du *Reich* se tournent en effet vers les travaux précurseurs de leurs collègues des villes, plus expérimentés en la matière. Aussi est-ce en partie à la faveur de la promotion du travail en nouveau domaine de la statistique étatique, que les statisticiens des villes gagnent, au titre de leurs compétences, un début de reconnaissance. Alors que leurs rencontres se déroulaient jusque là dans la plus stricte intimité, ils se voient gratifiés dès 1902 de la présence de trois représentants de l'office statistique du *Reich*, dont son président, Leopold Wilhelmi en personne<sup>29</sup>. La participation chaque année à compter de cette date, d'au moins un délégué des instances nationales à leur Conférence, favorise certes un meilleur accès de leurs orientations au centre, mais sans pour autant leur donner véritablement voix au chapitre sur les grandes orientations des investigations du *Reich*.

C'est à l'édifice du recensement que les experts communaux se montrent le plus attachés à apporter leur

26. Deutsche Statistische Gesellschaft.

27. *Ibid.*, p. 12.

28. Abteilung für Arbeiterstatistik.

29. *Protokoll über die am 2., 3. und 4. Oktober 1902 in Altona abgehaltene XIV Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutschen Städte*, p. 1.

propre pierre, soucieux d'en faciliter l'utilisation des résultats à des fins municipales. L'introduction d'une question sur le chômage et sur le lieu de travail constitue une de leurs revendications privilégiées. Posées respectivement aux recensements de 1895 et de 1900, ces deux interrogations ne parvinrent pas toutefois à s'inscrire de manière durable dans les questionnaires. Et ce en dépit de la consultation régulière, à partir de 1904, des statisticiens des villes par les services du *Reich* dans le cadre de la préparation des recensements.

Si ces hommes sont parvenus à se doter d'une légitimité, elle n'en reste pas moins une légitimité de statisticiens et d'experts locaux, comme l'atteste l'irrecevabilité souvent constatée au niveau étatique, par exemple en matière de chômage, des logiques de définition des objets et d'enregistrement qui président à leurs travaux. Irrecevabilité d'autant plus ferme, qu'ils ne se contentent pas de produire des chiffres sur les problèmes désignés à leur attention par les instances administratives ou politiques, mais qu'ils élaborent à partir des résultats obtenus de véritables projets de réformes.

---

Ainsi René Kuczynski, directeur de l'office statistique d'Elberfeld depuis 1904, puis de Schöneberg à partir de 1907, se consacre à la question du logement et à sa résolution, avant de s'intéresser à celle des salaires et du temps de travail sur laquelle il publie un ouvrage en 1913<sup>30</sup>. En 1910, il se prononce d'autre part en faveur de l'institution d'une assurance chômage obligatoire pour l'ensemble du *Reich*, et à titre provisoire pour le système de Gand, du nom de la ville belge qui inaugura le principe de la majoration municipale des allocations de chômage syndicales<sup>31</sup>. Peut-être n'est-il pas inutile de broser à grands traits l'itinéraire de cet homme. Elève de Brentano et ami de leaders sociaux-démocrates tels que Kautsky, Bernstein, Südekum ou Liebknecht, il fit son apprentissage de la statistique du travail entre 1899 et 1902 aux États-Unis aux côtés de Carroll Wright, avant d'entrer au service de la statistique des villes allemandes<sup>32</sup>. René Kuczynski ne figure du reste aucunement une exception et partage cette envergure de réformateur avec nombre de ses collègues.

---

Même si leur engagement naît souvent d'une sollicitation administrative, il n'en reflète pas moins la vocation duale de ces hommes, à la fois statisticiens et experts sociaux. Ils incarnent à eux seuls cette dialectique de l'observation et de la réforme qui s'instaure alors au niveau municipal. S'ils trouvent, au titre de réformateurs, des alliés dans les rangs politiques et administratifs de leur ville, les interlocuteurs sont plus rares pour le statisticien

30. Jürgen Kuczynski, *René Kuczynski. Ein fortschrittlicher Wissenschaftler in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert*, Berlin, Aufbau Verlag, 1957, pp. 35 et suiv.

31. René Kuczynski, „Arbeitslosenversicherung“, *Berliner Tageblatt*, n° 653, 24 nov. 1910.

32. Jürgen Kuczynski, *René Kuczynski...*, *op. cit.*, pp. 17 et suiv., pp. 42 et suiv. Sur Carroll Wright et le Bureau des statistiques du travail des États-Unis, Alexander Keyssar, «Carroll Wright et les prémices de l'histoire des statistiques du travail aux États-Unis», in Jean Luciani (éd.), *Histoire de l'Office du travail...*, *op. cit.*, pp. 349-364.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

et se limitent bien souvent aux directeurs des offices statistiques des agglomérations les plus proches. Le regroupement de ces hommes en une association cherche à rompre cet isolement partagé au niveau communal, tout en promouvant une reconnaissance nationale de ses membres et de leurs travaux. Mais alors que ces rencontres visent au départ à soutenir les actions menées à titre individuel et professionnel par chacun des adhérents, le collectif ainsi formé produit au fil des années sa propre dynamique : celle de la quête d'une généralité statistique supra-municipale.

### **De la comparabilité au principe d'équivalence ou les enjeux de construction d'une généralité statistique**

*Professionnalisation et exigences de comparabilité :  
les ressorts d'un regroupement associatif*

Tenues en 1879 à Berlin et en 1885 à Dresde à l'initiative de Richard Boeckh, alors directeur de l'office berlinois, les deux premières rencontres des statisticiens des villes s'articulent autour de la détermination d'une démarche commune pour le traitement des recensements de 1880 et 1885<sup>33</sup>. A l'issue de la seconde réunion, les neuf participants décidèrent sur les propositions de Neefe et de Boeckh, d'une part de se retrouver tous les ans pour débattre de problèmes de statistique municipale, d'autre part de publier un annuaire statistique des grandes villes allemandes<sup>34</sup>. Ce rythme annuel sera adopté à partir de 1888, année de création de la Conférence des statisticiens des villes. Son règlement désigne les directeurs des offices municipaux, le cas échéant leurs représentants autorisés, comme membres de droit. Il les invite à se plier aux décisions prises à une majorité des deux tiers, à informer les autorités communales des résolutions adoptées et à militer activement en faveur de leur mise en œuvre<sup>35</sup>. En guise de préambule, les statuts précisent le but de ces rencontres dans les termes suivants :

«Les directions des offices statistiques des villes allemandes forment une association libre, dans le but d'une promotion commune des objectifs de la statistique municipale et en particulier d'un traitement si possible uniforme de ses principaux objets.»<sup>36</sup>

Inscrit au cœur même des statuts, ce souci d'uniformisation des méthodes ne constitue pas toutefois la seule

33. *Protokoll über die am 15., 16. und 17. Juni 1911 in Dresden abgehaltene XXV. Konferenz der Vorstände Statistischen Aemter deutscher Städte*, pp. 32 et suiv.

34. *Statistisches Jahrbuch der deutschen Grossstädten* publié à partir de 1890.

35. *Protokoll über die am 15., 16. und 17. Juni 1911...*, op. cit.

36. *Ibid.*

motivation des pères fondateurs. Comme le soulignent les textes commémoratifs du centenaire de l'association en 1979, l'échange d'expériences et de savoirs figure également au rang des incitations.

«La mise en place d'un office statistique municipal signifie en règle générale l'ouverture d'un nouveau champ d'action au sein de l'administration, sans qu'existe la possibilité de se référer à des traditions d'organisation, à des routines de travail ou à des échelles d'évaluation des résultats. Qu'y avait-il de plus spontané que la recherche de contacts avec les offices voisins, afin de procéder à des échanges d'expériences, de développer dans une perspective comparative des démarches communes, d'agir ensemble en faveur de l'inscription de nouvelles questions au programme de la statistique municipale ?»<sup>37</sup>

Rupture d'un isolement professionnel et inclination à la comparaison, tels seraient par conséquent les deux moteurs du processus de regroupement. L'isolement s'avère d'autant plus pesant que ces hommes sont amenés à se saisir d'objets jusqu'alors hors du champ de la discipline. L'absence de savoirs préconstruits en matière de logement, de salaires ou de chômage par exemple, contribue à amplifier le besoin de confrontation des méthodes et résultats. Conçue comme un espace de rencontre et d'échange entre des hommes partageant des difficultés similaires, l'association des statisticiens des villes (*Verband Deutscher Städtestatistiker*) s'avère porteuse également d'une quête de généralité. Inhérente à la démarche et aux exigences de comparabilité du statisticien, cette quête connaît par la médiation du collectif un changement d'échelle : d'une portée communale au départ, elle se dote dans le cadre du *Verband* d'une dimension inter-municipale, voire nationale.

Si telles sont les motivations initiales et déclarées du regroupement, d'autres existent, moins visibles, moins immédiates. Le foisonnement associatif qui caractérise le *Kaiserreich* inviterait de ce point de vue à une réflexion plus générale sur le sens et les usages de l'association au sein de la société allemande. Ainsi David Blackburn et Geoff Eley, détracteurs de la thèse d'un *Sonderweg* allemand, voient dans cette floraison associative l'expression d'un mouvement d'autostructuration de la société, qui sous l'égide de son aile libérale, conduit ses transformations internes et initie ses propres réformes en marge d'un État conservateur. En réfutant l'idée d'une «révolution bourgeoise manquée», ces deux auteurs montrent qu'en dépit de son échec politique, la

37. Verband Deutscher Städtestatistiker, *Städtestatistik und Stadtforschung. 100 Jahre Verband Deutscher Städtestatistiker 1879-1979*, Hamburg, Verband Deutscher Städtestatistiker, 1979, p. 11

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

bourgeoisie a réussi en matière économique et sociale, à imposer ses valeurs au sein de la société allemande, et ce par deux canaux principaux : le réseau associatif et le mouvement de professionnalisation qui s'épanouit à la même époque<sup>38</sup>.

Dans le cas des statisticiens des villes, dont on a déjà souligné les traits de dissidence libérale, la création de la Conférence en 1888, puis sa transformation en 1903 en association aux structures permanentes s'avèrent indéniablement porteurs d'enjeux de professionnalisation. Le postulat d'une spécificité de la statistique municipale et de ses objets, la désignation à travers les statuts des membres autorisés et l'exclusion des non-initiés suggèrent dès l'acte fondateur une telle dimension. De plus, une fois constitué, le collectif génère sa propre logique, fondée sur l'agrégation et la représentation d'intérêts communs. Cette logique préside à la construction des attributs d'une nouvelle spécialité professionnelle, à partir de la systématisation de pratiques et d'interrogations déclarées inédites, mais partagées. Attributs au nom desquels pourra se déployer une stratégie de légitimation par rapport à la communauté statistique nationale. Complexes, les ressorts de cette stratégie visent simultanément l'intégration de ces acteurs nouveaux au sein d'un groupe professionnel préexistant et l'affirmation d'une identité et d'intérêts particuliers. Ainsi lorsqu'ils dénoncent les enquêtes sur le chômage menées à partir des années 1890 par les associations ouvrières comme du bricolage et du «travail de dilettantes»<sup>39</sup>, les statisticiens des villes se situent sur un registre corporatiste large, alors que dans leur revendication d'un droit de cité au sein de la Conférence des statisticiens des États fédérés, ils arguent de la spécificité de leurs interrogations au regard de celles de leurs pairs.

### *Particularités locales et aspiration à la généralité*

Mais quelle est donc cette spécificité dont ils semblent avoir une conscience si aiguë ? Au regard des compte-rendus de leurs rencontres, elle s'inscrit d'une part dans l'élaboration d'une statistique de la population plus fine que celle des recensements quinquennaux, d'autre part dans la mise en place d'une statistique ouvrière jusqu'alors sans équivalent au sein du *Reich*. Cette évaluation chiffrée de nouveaux objets tels que les

38. David Blackbourn, Geoff Eley, *The peculiarities of German History*, Oxford, University Press, 1984, pp. 15, 195 et suiv.

39. *Protokoll über die am 18., 19. und 21. Mai 1894 in Görlitz abgehaltene IX. Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte*, pp. 36 et suiv.



salaires, les travaux d'urgence, le chômage ou le placement, qui est initiée au niveau municipal en fonction d'impératifs locaux, connaît au sein du *Verband* une problématisation plus systématique. L'exigence de comparabilité des résultats d'une ville à l'autre qui émane du collectif laisse percevoir, plus que le travail des statisticiens isolés, les mécanismes d'élaboration d'une généralité statistique. Source précieuse par l'éclairage direct qu'elle jette sur ce processus, les travaux du *Verband* révèlent les difficultés de la production d'une généralité inter-communale à partir d'enregistrements conduits par chaque ville dans la plus grande diversité. Au regard de la subordination de la statistique municipale aux consignes administratives et politiques locales, interdisant de fonder la production catégorielle sur des «conventions d'équivalence»<sup>40</sup> génériques, c'est-à-dire sur des procédures sociales de codage et de définition élaborées collectivement au niveau du *Verband*, l'idéal de généralité ne peut être effleuré qu'au travers de la comparaison de catégories produites localement. Deux impératifs, érigés en conditions nécessaires de toute démarche comparative rigoureuse, se trouvent au cœur des débats : tout d'abord celui d'un accord sur les concepts et sur la qualification des objets, enfin celui du recours à une technique statistique uniforme.

Le premier obstacle à surmonter est en effet celui de l'hétérogénéité de forme des pratiques que le statisticien souhaite interroger et de la polysémie des termes qui les désignent. Le cas des travaux d'urgence (*Notstandsarbeiten*) débattu en 1913 illustre à quel point une terminologie dont on croit le sens partagé, cache en fait des catégories statistiques fort différentes.

Dans son exposé introductif, le rapporteur ne relève pas moins de quatre définitions d'usage courant de la notion :

- «1. Des travaux d'urgence au sens étroit et technique du terme, caractérisés par la nature de l'activité : cassage de pierres, coupe de bois, excavation.
2. Des travaux prévus de manière préventive pour l'hiver en cas de fort chômage.
3. Des travaux publics qui n'étaient pas au départ destinés aux chômeurs, mais qui en raison de la conjoncture économique leur sont proposés.
4. Des travaux publics dont la réalisation est, indépendamment de la conjoncture, reportée à l'hiver.»<sup>41</sup>

40. L'expression est empruntée à Alain Desrosières in «Séries longues et conventions d'équivalence», *Genèses*, 9, oct. 1992, pp. 92-97.

41. *Protokoll über die am 26., 27. und 28. Juni 1913 in Breslau abgehaltene XXIII. Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte*, pp. 36 et suiv.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
*Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)*

Selon les villes, l'une ou l'autre de ces définitions ou leur composition selon des configurations variables préside à la statistique des travaux d'urgence et de leur budget. Si l'idée d'offre publique de travaux rémunérés en cas de chômage fonde leur trait commun, certaines ne retiennent que les dispositions exceptionnelles dues à la conjoncture, alors que d'autres vont jusqu'à intégrer les simples mesures prévisionnelles.

Indéniablement, le statisticien rencontre là un obstacle majeur à la comparabilité des résultats d'une ville à l'autre. D'autant plus que les membres du *Verband* se trouvent partagés sur le principe d'imputation catégorielle : d'un côté les adeptes d'une définition large englobant l'ensemble des acceptions, de l'autre les partisans d'un discernement rigoureux. Porte-parole de ces derniers, Johannes Feig, présent en 1913 au titre de l'office statistique du *Reich*, milite en faveur d'autant de sous-catégories statistiques que d'usages administratifs du terme, sachant que des regroupements seront toujours possibles en fonction du type d'informations recherchées<sup>42</sup>. La nature de la généralité statistique, véritable enjeu de ce débat, reste ainsi à la veille de la Première Guerre mondiale une question controversée. En privilégiant une démarche qui refuse de réduire la complexité du réel à une seule catégorie générique, et qui cherche à décomposer cette réalité afin de la rendre plus intelligible, Feig lance une mise en garde à ceux qui se laissent abuser par une étymologie commune pour réduire la généralité statistique à un principe de généralisation. Envisagé jusque dans ses conséquences ultimes, ce raisonnement ne signifie-t-il pas un aveu d'impuissance de la statistique des villes ? A savoir que le seul critère de la comparabilité ne peut valoir principe de généralité en l'absence de mise en œuvre d'une «convention d'équivalence» commune à l'ensemble des enregistrements municipaux.

S'accorder sur l'usage et le sens des mots ne suffit d'ailleurs guère à assurer la comparabilité des résultats, encore faut-il harmoniser techniques d'enquête et d'exploitation. En cela également, les travaux de l'association des statisticiens des villes révèlent les difficultés d'homogénéisation d'enregistrements municipaux conçus de manière fort variable d'une localité à l'autre en fonction de la vocation qui leur est assignée. L'exemple du chômage, qui contrairement aux travaux d'urgence, n'est pas une notion préconstruite par les pratiques administratives, mais directement formalisée à des fins statistiques par les experts locaux, s'avère en cela particulièrement éclairant. Il

42. *Ibid.*

suggère à quel point, avant que n'existe un accord sur la qualification du réel, le travail du statisticien est simultanément une entreprise de définition et de mesure de la réalité.

En 1894, lorsque, suite aux premières enquêtes social-démocrates et municipales, la question du chômage est portée à l'ordre du jour de la Conférence des statisticiens des villes, la majorité d'entre eux s'accordent pour juger sa statistique du ressort du *Reich* plutôt que des communes. Si la nécessité d'une telle statistique s'impose à l'ensemble des membres simultanément à l'impossibilité de «pénétrer la vérité sur le chômage»<sup>43</sup> par des initiatives locales, les avis diffèrent sur la nature des solutions envisageables. Alors que certains, comme Hirschberg, privilégient l'option d'enregistrements réguliers fondés sur l'activité des caisses d'assurance maladie ou des bureaux de placement<sup>44</sup>, d'autres, derrière Bleicher, défendent l'idée de l'inscription de la question au recensement. Tout en ayant conscience des limites de cette formule renouvelable au mieux tous les cinq ans, ces derniers estiment que toute statistique du chômage doit être menée de manière concomitante à celle de la population active et de sa stratification professionnelle<sup>45</sup>. Expression de la relative imprécision à la fois des contours de la notion et du type d'informations recherchées, ce débat oppose les tenants d'une observation des fluctuations du marché du travail, aux partisans d'une photographie ponctuelle, mais détaillée des causes et des caractéristiques socio-professionnelles du chômage. Résultante directe de la variation du taux d'activité salarié, dans le premier cas, le chômage ainsi enregistré fait dans la seconde acception l'objet d'un processus définitoire préalable.

Il serait trop long ici de rentrer dans les détails de cette construction statistique du chômage dont les experts des villes furent les instigateurs, d'autant plus que très vite les positions des uns et des autres évoluent pour considérer les différentes formes d'enregistrements comme complémentaires, à condition de connaître leurs limites et la nature de la réalité qu'elles désignent. Même les enquêtes municipales, pourtant véhémentement rejetées en 1894 au nom du caractère supra-local des causes et des manifestations du chômage<sup>46</sup>, se multiplient après les années de crise de 1901 et 1907 au point d'être inscrites à l'ordre du jour des conférences de 1903, 1909 et 1910.

Si le chômage constitue de l'avis des statisticiens locaux un phénomène socio-économique complexe, qui en raison de la non-congruence des unités administratives et des zones d'activités économiques, outrepassa les compétences et les enjeux municipaux, son traitement social n'en demeure pas moins, en vertu des chartes des villes, du ressort de ces dernières. Aussi est-ce à des fins de prévision de travaux d'urgence, d'évaluation de projets

43. *Protokoll über die am 18., 19. und 21. Mai 1894 in Görlitz abgehaltene IX. Konferenz der Vorstände der statistischen Ämter deutscher Städte*, p. 5.

44. *Ibid.*, p. 2.

45. *Ibid.*, p. 4.

46. *Ibid.*, p. 17.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)

d'assurance chômage, autant de palliatifs mis en œuvre par les grandes agglomérations en attendant une initiative nationale, que sont menées des enquêtes communales. Les débats de 1903, illustrant ce qu'Alain Desrosières appelle «la circularité du savoir et de l'action»<sup>47</sup>, soulignent lourdement cette vocation pratique et palliative qui marque méthodes et interrogations de son sceau<sup>48</sup>.

---

Si l'objectif est par exemple de prévoir les travaux d'urgence pour l'hiver à venir, l'enquête sera davantage orientée sur la situation familiale et financière des chômeurs que sur les causes de leur désœuvrement et se déroulera de préférence au mois de novembre. S'il s'agit par contre d'apprécier la viabilité d'un projet d'assurance, les investigations, plus adaptées à l'identification des causes, seront menées en janvier, période la plus défavorable à la conjoncture économique. Ainsi la date de l'enquête, l'identification ou non des causes et la définition du chômage à partir de l'élimination plus ou moins rigoureuse de celles considérées comme non recevables, enfin la diversité des méthodes de collecte des données allant du démarchage de porte à porte à la déclaration volontaire, fondent, en dépit d'une définition minimale partagée du chômeur en tant que salarié sans emploi, une grande hétérogénéité des investigations municipales.

---

Face à ce large spectre qui rend toute comparaison fallacieuse, la détermination comparatiste et généralisatrice des membres du *Verband* semble frappée une fois de plus d'impuissance. En tant que fonctionnaires municipaux, ils ont conscience de l'indispensable pluralité des logiques d'interrogation du réel au fondement de ces statistiques. Propres à la configuration socio-politique et aux besoins de chaque ville, ces logiques répondent à un impératif d'efficience administrative et sociale, avant de répondre à des critères de scientificité. Or ces conditions d'efficience ne semblent compatibles ni avec une éventuelle uniformisation des enquêtes, ni avec les exigences comparatistes du statisticien. A tel point qu'Otto Most, en service à Düsseldorf, considère les résultats ainsi obtenus «tellement incertains, tellement incomparables dans le temps et dans l'espace, tellement incontrôlables et trompeurs», qu'il leur dénie tout caractère scientifique<sup>49</sup>. Bien que la majorité de ses confrères n'adhèrent pas à un verdict aussi sévère, ils s'accordent toutefois sur l'impossibilité de la comparaison. Dans le dilemme qui tiraille ces hommes entre les exigences contradictoires de leur double identité de fonctionnaire municipal et de statisticien, la solution ne semble pouvoir se poser que dans les termes d'un compromis insatisfaisant. La reconnaissance de l'irréductible

47. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres...*, op. cit., pp. 301 et suiv.

48. *Protokoll über die am 10., 11. und 13. Juli 1903 in Dresden abgehaltene XVII. Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte*, p. 11.

49. *Verhandlungsbericht über die am 7., 8. und 9. Juni 1910 in Posen abgehaltene XXIV. Konferenz der Vorstände der statistischen Aemter deutscher Städte*, p. 25.

hétérogénéité de démarches locales conditionnées par des impératifs administratifs va ainsi de pair avec la sollicitation du *Reich* pour la mise en œuvre d'une statistique scientifiquement fondée du chômage. Pour les membres du *Verband* celle-ci ne saurait par nature se limiter à une ville, mais comme le suggère le problème, alors fort débattu, de l'administration compétente en matière de question du travail en cas de non-coïncidence entre lieu de résidence et lieu de travail, une telle statistique doit simultanément être celle des mouvements de population entre la ville où se concentrent les activités industrielles et son environnement<sup>50</sup>. Expression de l'extrême lucidité des statisticiens des villes quant aux contradictions qui les tenaillent, l'exemple du chômage tend également à associer la généralité statistique à un espace national, par opposition à l'irréductible pluralité des principes de généralité qui caractérise les expériences locales.

### *Appel à l'État et construction d'un espace national de généralité statistique*

En 1909 et 1910, interpellés par l'office statistique du *Reich* sur les possibilités d'uniformisation des enquêtes municipales, les statisticiens des villes réitèrent la même position négative<sup>51</sup>. En réponse à la demande d'élaboration d'un questionnaire minimal commun, formulée par le ministère de l'Intérieur soucieux de trouver une solution simple et économique à l'absence d'informations sur le chômage, ils dénoncent le leurre d'homogénéité d'enquêtes qui en dépit d'interrogations identiques relèveraient toujours de méthodes fondamentalement différentes<sup>52</sup>. Car les statisticiens des villes auraient beau s'entendre sur une démarche commune, leurs investigations resteraient en dernier ressort fonction des objectifs et des budgets municipaux, sans que le *Reich* ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte. Aussi demeurent-ils convaincus de l'impossibilité de construire une généralité statistique sur l'agrégation de catégories produites localement selon une pluralité de logiques d'appréhension du réel. Seule une logique spécifique de totalisation statistique élaborée pour l'ensemble de l'Empire semble, de leur avis, pouvoir présider à une telle généralité. En d'autres termes, la mise en équivalence des objets destinés à former une classe statistique de pertinence nationale, suppose la mise en œuvre d'une procédure unique de codage et de définition.

50. *Protokoll über die am 10., 11. und 13. Juli 1903 in Dresden...*, *op.cit.*, p. 18.

51. *Zentrales Staatsarchiv Potsdam*, 15.01 (Ministère de l'intérieur), n° 1046, p. 19.

52. *Verhandlungsbericht über die am 7., 8. und 9. Juni 1910 in Posen...*, *op. cit.*, p. 26.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)

Si le *Reich* finira par abandonner l'idée d'une uniformisation des enregistrements municipaux, les conférences de 1909 et de 1910, auxquelles Johannes Feig représente et défend les positions de l'administration centrale, témoignent d'un véritable chassé-croisé entre les deux communautés statistiques en présence. Alors que les services de l'Empire restent sourds aux interpellations du *Verband* en faveur d'une inscription régulière de la question du chômage aux recensements, les experts locaux arguent de l'irréductibilité des logiques qui président aux enquêtes communales pour récuser la possibilité de leur uniformisation. Loin de se limiter à de purs enjeux statistiques, ce chassé-croisé témoigne d'une véritable crise du système de répartition des compétences en matière de traitement de la question sociale. Régi par les chartes des villes héritées du début du XIX<sup>e</sup> siècle, ce système s'avère dans l'incapacité de prendre acte de la modification des espaces économiques et sociaux suscitée par l'industrialisation et la création de l'Empire allemand. C'est de ce changement d'échelle qu'arguent les villes pour revendiquer une intervention du *Reich* dans le traitement du chômage<sup>53</sup>, tandis que celui-ci persiste à le considérer du strict ressort des communes.

Dans ce conflit de compétences entre instances locales et nationales qui ne sera tranché qu'avec la Constitution de Weimar, les positions défendues par les statisticiens des villes se révèlent en parfaite cohérence avec l'action sociale dans laquelle ils se trouvent impliqués, en particulier avec leur militantisme en faveur de l'institution d'une assurance chômage sous l'égide du *Reich*. Exiger la mise en œuvre d'une statistique nationale du chômage fondée non pas sur une somme de pluralités, mais sur la définition d'une relation d'équivalence générique, n'est-ce pas là en effet le pendant de l'appel à la contribution de l'État en matière de régulation sociale ?

Loin de se limiter à une dimension théorique ou méthodologique, la question de la mise en équivalence statistique s'inscrit par conséquent, au cœur même des enjeux de construction et de définition des compétences de l'État allemand. Dans les tensions qu'il stigmatise entre logiques locales et nationale, le travail de production catégorielle se laisse par ailleurs décrypter comme le fruit de luttes entre des groupes professionnels dont les intérêts sont définis de manière croisée par la position qu'ils occupent d'une part dans les champs administratif et politique, d'autre part sur l'échelle du local et du national.

53. *Verhandlungen des 3. Deutschen Städtetages am 12. September 1911 zu Posen zur Frage der Arbeitslosenversicherung*, Berlin, Loewenthal, 1911.

Aussi est-ce au nom d'un localisme affiché, c'est-à-dire au titre de leur proximité avec la pratique et les manifestations concrètes de la question sociale, que les statisticiens des villes se sentent habilités à désigner à l'attention de leurs homologues nationaux de nouveaux objets statistiques, jusqu'alors dotés d'une seule pertinence locale. La question du chômage posée au recensement de 1895, celle du lieu de travail formulée en 1900, ou encore celle de l'identité du dernier employeur, constituent autant de thèmes exportés sur la scène nationale par ces experts locaux. Les principaux ressorts de ce processus d'exportation s'enracinent dans les traits constitutifs du «collectif de pensée»<sup>54</sup> et d'action formé par ces hommes ; un collectif dont les représentations marient dans une extrême tension un sens aigu de l'irréductibilité des particularités locales dans lesquelles s'inscrit leur action, à un idéal de généralité scientifique.

Si les enjeux domestiques de légitimation professionnelle ne peuvent rester étrangers à la quête de reconnaissance et de réappropriation nationale de leurs objets, cet idéal de généralité fonde une autre source d'impulsion vers le national, institué depuis 1871 en nouvel espace de référence. L'appel au *Reich* participe ainsi de la gestion de la tension qui naît du dilemme de l'articulation entre les visées globalisantes mises en œuvre par le collectif et le caractère local, partiel des programmes concrètement conduits par chacun des membres du *Verband*. Enfin la nature de l'action sociale dans laquelle ils se trouvent impliqués au niveau municipal, nourrit une motivation plus politique pour ce qui, par delà une sollicitation des statisticiens de l'Empire, peut être considéré comme un appel à l'intervention de l'État.

Produit d'une interaction complexe entre les registres domestique, scientifique et politique, ce processus d'exportation ne se limite pas à la désignation de nouveaux objets à l'office statistique du *Reich*, il signifie par la même occasion la procédure de codage à privilégier. Car si les statisticiens des villes ne disposent pas des moyens de mise en œuvre d'une généralité statistique nationale, ils ne s'en font pas moins une idée précise. Au nom de leurs savoirs locaux, ils revendiquent aux côtés de leurs pairs fédéraux une participation active à la négociation des «conventions d'équivalence» sur lesquelles se fonderont les catégories statistiques mises en œuvre par l'État allemand. Comme l'atteste l'exemple du chômage, certes inscrit au

54. Au sens emprunté par Mary Douglas à Ludwik Fleck. Mary Douglas, *Ainsi pensent les institutions*, Paris, Usher, 1989, pp. 15 et suiv.

## DOSSIER

*Innovations institutionnelles :  
échecs, tensions, compromis*

Bénédicte Zimmermann  
Statisticiens  
des villes allemandes  
et actions réformatrices  
(1871-1914)

recensement de 1895 mais dans une version étrangère à leurs propositions, leur voix ne semble toutefois que de peu de poids face à celle des statisticiens du *Reich*, officiellement investis grands maîtres de la généralité statistique.

Alors que les statisticiens des villes proposent de mesurer le chômage en fonction de ses causes et à la lumière des moyens de subsistance des personnes désœuvrées<sup>55</sup>, l'office statistique du *Reich* entend comptabiliser comme «chômeurs», les salariés sans emploi pour toute autre cause qu'une «incapacité passagère»<sup>56</sup>. A l'instar du cli-vage qui partage à la même époque et en des termes similaires «positivistes» et «pragmatistes» au sein de l'office du travail français<sup>57</sup>, cette opposition entre deux méthodes d'identification du chômeur reflète un désaccord politique sur la conception de l'intervention sociale. La première méthode, suggérée par les experts locaux, privilégie une connaissance de proximité et s'inscrit dans la perspective d'une régulation décentralisée des problèmes sociaux. D'orientation libérale, mais conscients de par leur expérience du caractère partiel et insatisfaisant des réformes menées en marge de l'État, les statisticiens des villes exigent selon un compromis difficile, d'une part des lois cadres et des financements étatiques, d'autre part le maintien d'une large autonomie communale dans la mise en œuvre des mesures.

La seconde méthode prônée par les statisticiens des États fédérés et fédéral, exprime plus qu'une option réformatrice particulière, le non-interventionnisme. La comptabilisation des chômeurs de la manière la plus large possible, sans discernement de causes, autour de la notion de «travailleur salarié sans emploi», devait permettre, sans crainte d'un procès d'intention, de montrer le caractère marginal des manifestations du chômage et de justifier ainsi la non-intervention du gouvernement. En vertu de cette priorité politique, aucun compromis ne semble possible en 1895 entre les deux méthodes ; en l'absence d'un espace politique d'équivalence, l'objectivation statistique du chômage par de ses causes se voit frappée d'irrecevabilité au niveau national. Par-delà le conflit entre deux conceptions de la production statistique et de la réforme sociale, par-delà les enjeux de légitimité et de rapports de force entre deux groupes professionnels, c'est l'impossibilité historique, dans la conjoncture de l'Allemagne du tournant du siècle, d'une «convention d'équivalence» sur le chômage qui est ainsi attestée.

55. *Protokoll über die am 18., 19. und 21. Mai in Görlitz...*, op. cit., p. 18. Cette notion de moyens de subsistance est effectivement utilisée aujourd'hui par le *mikro-zensus* allemand, enquête dont sont tirées les informations concernant l'emploi et le chômage. La principale source de moyens d'existence des personnes y est prise en considération pour les classer actifs occupés, chômeurs ou inactifs. Jean Louis Besson et Maurice Comte, *La notion de chômage en Europe*, Paris, Mire, 1992, pp. 123 et suiv.

56. *Vierteljahresheft zur Statistik des Deutschen Reichs*, 1896.

57. Jean Luciani, Robert Salais, «Matériaux pour la genèse d'une institution : l'Office du travail (1890-1900)», *Genèses*, n° 2, Déc.1990, pp. 105-106.



S'ils désignent à la statistique de nouveaux objets d'investigation, les statisticiens des villes ne sont pas ceux qui en dernier ressort fixent les contours des catégories d'appréhension du social. Leurs difficultés à se faire reconnaître comme membres à part entière de la communauté statistique allemande, de même que leurs orientations spécifiques forgées au plus près de la pratique sociale, les confinent dans un rôle d'agitateurs. Consubstantielle aux trajectoires individuelles, aux conflits politiques, à la fabrication d'identités professionnelles et aux modes d'énonciation de la généralité statistique, la question des formes d'articulation entre entités locales et nationale, apparaît dans la définition de position et d'identité du statisticien des villes comme la contrainte déterminante dans laquelle se synthétisent toutes les autres tensions. A travers l'étude de cette figure du *Kaiserreich*, ce sont en quelque sorte les enjeux de la construction d'un espace national par le nouvel État allemand, qui se laissent décrypter ; un espace dans lequel ces hommes cherchent à inscrire la spécificité du local ; un espace enfin dont ils entendent reconvertir les contraintes en ressources, au titre de leurs stratégies aussi bien individuelles que collectives.