

Des chiffres et du pouvoir

Statisticiens, statistique et autorités politiques
en Suisse
du XVIII^e au XX^e siècle

Von Zahlen und Macht

Statistiker, Statistik und politische Autoritäten
in der Schweiz
18. bis 20. Jahrhundert

HANS ULRICH JOST

*Etude éditée à l'occasion
du 75^e anniversaire de l'UOSS*

*Studie aus Anlass
des Jubiläums 75 Jahre VSSA*

L'UOSS EN BREF

Créée en 1920, l'Union des offices suisses de statistique (UOSS) groupe les offices et services de statistique de la Confédération, des cantons, des communes, de la principauté du Liechtenstein et quelques autres organismes qui déploient une activité dans le domaine de la statistique officielle suisse. L'UOSS compte actuellement 44 membres.

Buts

Les buts de l'UOSS, tels qu'il sont énoncés dans ses statuts, sont les suivants:

- promotion de la statistique publique;
- échange d'informations et encouragement de la coordination;
- élaboration de prises de position et de recommandations sur des sujets professionnels et des questions d'organisation dans le domaine statistique;
- promotion des relations entre les membres et avec les organisations de statistique nationales et internationales ainsi qu'avec les milieux universitaires et les centres publics de recherche;
- promotion des relations publiques;
- promotion de la formation et du perfectionnement professionnels.

Documents à disposition au secrétariat de l'UOSS

- Statuts de l'UOSS (1991)
- Déclaration de principes (1985), code de déontologie des statisticiens
- Recommandations relatives à la régionalisation de l'information statistique (1985)
- Directives sur la manière de présenter les tableaux statistiques (1987)
- Programme annuel des cours de formation
- Liste des membres, des organes, commissions et groupes de travail (édition annuelle)

Publications de l'UOSS

FORUM STATISTICUM, revue annuelle d'environ 100 pages, réservée à la présentation des documents de l'assemblée annuelle de l'UOSS: textes des conférences et exposés, rapports d'activité du Comité, des Commissions et groupes de travail; l'édition annuelle est complétée épisodiquement par des numéros spéciaux.

UOSS-INFO, bulletin d'information semestriel de 30 à 40 pages, consacré à la vie de la statistique officielle en Suisse et aux échanges d'enseignements et d'expériences entre les membres et groupes de l'UOSS.

DER VSSA IN KÜRZE

Der Verband Schweizerischer Statistischer Aemter (VSSA) wurde 1920 gegründet und umfasst die statistischen Aemter und Dienste des Bundes, von Kantonen und Gemeinden, des Fürstentums Liechtenstein und einiger weiterer Organisationen, die auf dem Gebiet der amtlichen Statistik der Schweiz tätig sind. Gegenwärtig zählt der VSSA 44 Mitglieder.

Ziele

Der VSSA hat seine Ziele in den Statuten wie folgt umschrieben:

- Förderung der öffentlichen Statistik;
- Informationsaustausch und Unterstützung der Koordination der statistischen Arbeiten;
- Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu fachlichen und organisatorischen Fragen im Rahmen der Statistik;
- Förderung der Kontakte zwischen den Mitgliedern und zu den nationalen und internationalen statistischen Organisationen sowie zu Universitäten und öffentlichen Forschungsinstituten;
- Förderung der Öffentlichkeitsarbeit;
- Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Beim Sekretariat des VSSA erhältliche Unterlagen

- Statuten des VSSA (1991)
- Grundsatzklärung (1985), Verhaltenskodex für Statistiker
- Empfehlungen für die Regionalisierung der Statistischen Information (1985)
- Richtlinien für die Darstellung statistischer Tabellen (1987)
- Jahresprogramm der Ausbildungskurse
- Liste der Mitglieder, Organe, Kommissionen und Arbeitsgruppen (jährlich erscheinende Ausgabe)

Veröffentlichungen des VSSA

FORUM STATISTICUM, jährlich einmal erscheinende Zeitschrift im Umfang von etwa 100 Seiten, reserviert für die Darstellung der an der Jahresversammlung des VSSA gehaltenen Vorträge sowie der Tätigkeitsberichte des Vorstandes, der Kommissionen und Arbeitsgruppen; die Jahress Ausgabe wird gelegentlich durch Sondernummern ergänzt.

VSSA-INFO, zweimal jährlich erscheinendes Informationsbulletin im Umfang von 30 bis 40 Seiten, enthält die neuesten Nachrichten über die amtliche Statistik in der Schweiz und über den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern und Gruppen des VSSA.

Adresses utiles:

Présidence, secrétariat de l'UOSS (1991-1994)
Präsidium und Sekretariat des VSSA (1991 - 1994)

Office fédéral de la statistique
Schwarztorstrasse 96
3003 BERNE
Tél. 031/323 60 04

Bundesamt für Statistik,
Schwarztorstrasse 96
3003 BERN
Tél. 031/323 60 04

Rédaction et expédition de FORUM STATISTICUM
Redaktion und Versand des FORUM STATISTICUM

Office fédéral de la statistique,
3003 BERNE
Tél. 031/323 60 60 (vente);

Bundesamt für Statistik,
3003 BERN
Tel. 031/323 60 60 (Verkauf)

Nützliche Adressen :

Rédaction et diffusion d'UOSS-INFO
Redaktion und Vertrieb des VSSA-INFO

Amt für Statistik des Kantons Luzern
Murbacherstrasse 21
6002 LUZERN
Tél. 041/24 56 33

Vorstand, Kommissionen und Gruppen des VSSA Comité, commissions et groupes de l'UOSS

Vorstand / Comité

Präsident/président: Dr. W. Stanek
Statistisches Amt der Stadt Zürich
Napfgasse 6 8001 Zürich
☎ 01 251 48 20

Sekretariat/Secrétariat: Bundesamt für Statistik
Schwarztorstrasse 96 3003 Bern
☎ 031 323 60 04

Ausbildungskommission / Commission de la formation

Präsident/président: P. Schwendener
Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
Clarastrasse 38 4021 Basel
☎ 061 267 87 27

Redaktionskommission / Commission de rédaction

Präsident/président: D. Frei
Office cantonal de la statistique
Case postale 6255 1211 Genève 6
☎ 022 787 67 20

Regionalisierungskommission / Commission de régionalisation

Präsident/président: J. Campiche
Service cantonal de recherche et d'information statistiques
6, rue de la Paix 1014 Lausanne
☎ 021 316 29 73

Gruppe deutschschweizerischer regionaler statistischer Ämter (DRSA)

Präsident/président: G. Steffen
Amt für Statistik der Stadt Bern
Gutenbergstrasse 1 3011 Bern
☎ 031 321 75 31

Groupe des offices de statistique de la Suisse romande et du Tessin (GORT)

Präsident/président: M. Diserens
Service cantonal de recherche et d'information statistiques
6, rue de la Paix 1014 Lausanne
☎ 021 316 29 99

Table des matières / Inhaltsverzeichnis

Avant-propos	5
--------------------	---

Vorwort	7
---------------	---

Des chiffres et du pouvoir

Statisticiens, statistique et autorités politiques en Suisse du XVIII^e au XX^e siècle

1. L'espace statistique aux 18 ^e et 19 ^e siècles	10
2. Différenciation et enjeux de la statistique vers 1900	19
3. La statistique face aux guerres et aux crises	31
4. De la croissance économique au désenchantement des statisticiens, 1950-1990	44
5. Annexes	56

Von Zahlen und Macht

Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz, 18. bis 20. Jahrhundert

1. Stationen der Statistik im 18. und 19. Jahrhundert	57
2. Differenzierung und Herausforderung: die Statistik um 1900	66
3. Die Statistik während Krieg und Krisen	77
4. Vom grossen Wirtschaftswachstum zur Ernüchterung der Statistiker , 1950-1990	91
5. Anhang	102

Avant-propos

A l'occasion de son 75^{ème} anniversaire, l'UOSS publie une contribution d'un intérêt certain à l'histoire de la statistique publique en Suisse. «Des chiffres et du pouvoir – Statisticiens, statistique et autorités publiques en Suisse du XVIII^e au XX^e siècle» élargit dans le temps et ouvre le champ d'analyse bien au-delà des activités déployées dans le domaine de la statistique publique par l'UOSS. Ce double mouvement de recul permet de prendre de la hauteur et de dégager des perspectives. L'histoire de l'UOSS n'est qu'un aspect et qu'une tranche de celle de la statistique officielle en Suisse, et l'histoire de cette dernière renvoie à celle des idées, des sciences, de la vie sociale et politique de la Suisse, dont elle est un reflet évocateur.

«Des chiffres et du pouvoir» présente une première synthèse de l'histoire récente de la statistique publique suisse et une contribution originale à l'histoire des idées et de la Suisse. Il est heureux qu'une association déjà ancienne fasse ainsi preuve d'ouverture et favorise le développement d'un domaine de la recherche historique qui suscite, de par le monde, un intérêt croissant depuis environ une décennie.

Discipline scientifique autonome depuis longtemps, la statistique, en tant que science de la mesure et de l'observation, utilise l'outil mathématique. Par nature, elle est interdisciplinaire et les sciences sociales recourent de plus en plus à ses instruments. Méthode de connaissance efficace des phénomènes nombreux et complexes, elle est largement mobilisée dans les sociétés modernes. Son histoire et celle de son utilisation par les Etats montrent que ses résultats – les représentations statistiques – sont toujours des constructions sociales (donc historiques), que les «faits sont des connaissances». Ce rappel est utile pour le statisticien, peut-être trop attentif à la seule rigueur de ses méthodes. Cette mise en évidence relativise aussi les alignements de chiffres que produisent les sociétés et les Etats pour se représenter. Nous rejoignons ainsi, l'affirmation de Goethe : «non seulement les chiffres gouvernent le monde, mais encore ils montrent comment le monde est gouverné».

Cette contribution nous confirme que, si les historiens recourent beaucoup et avec profit à la statistique, les statisticiens peuvent retirer beaucoup de l'histoire. Elle montre aussi que les diverses facettes de la statistique favorisent une approche historique à la fois multiple et globale.

Il y a 5 ans, lorsque la Commission de rédaction a proposé la publication d'une «plaque historique qui situerait l'histoire de l'UOSS dans le développement de la statistique publique suisse pour son 75^{ème} anniversaire», elle n'avait pleinement conscience ni de l'ampleur de la tâche ni de l'intérêt qu'elle trouverait dans le soutien de cette recherche. Rappelons notamment que, dans le cadre de l'étude confiée au Professeur Jost, la commission a rassemblé une documentation systématique concernant l'origine et le développement de la quarantaine d'offices de statis-

tique membres de l'UOSS, afin de disposer d'un matériau indispensable à l'analyse historique. D'un volume impressionnant, cette documentation pourra faire l'objet d'exploitations complémentaires.

Le lecteur qui chercherait des informations plus détaillées mais plus limitées concernant spécifiquement l'UOSS peut consulter le n° 4 de FORUM STATISTICUM de septembre 1975 («Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des VSSA 1920 – 1970»), puis la série des numéros de cette revue consacrés à la présentation des rapports d'activité annuels des divers organes de l'UOSS.

Au nom de l'UOSS, nous tenons à remercier très chaleureusement le Professeur Hans-Ulrich Jost, de l'Université de Lausanne, du travail qu'il a accompli. Bénévolement, faut-il le dire, il a défriché des domaines encore largement ignorés, dressé une synthèse ample, riche et passionnante, balisé aussi un champ de recherche en suggérant d'indispensables études complémentaires. Nous remercions également la CNA pour son généreux soutien financier, l'OFS pour la prise en charge de la réalisation finale de la publication et tous les membres de la Commission de rédaction qui ont accompagné cette recherche, dont les apports furent tous indispensables à la parution de cette étude.

Dominique Frei

*Président de la
Commission de rédaction*

Vorwort

Zu seinem 75-jährigen Jubiläum veröffentlicht der Verband Schweizerischer Statistischer Aemter einen Beitrag zur Geschichte der amtlichen Statistik in der Schweiz: «Von Zahlen und Macht - Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz, 18. bis 20. Jahrhundert» zeigt die Entwicklung im Laufe der Zeit und analysiert die Aktivitäten der amtlichen Statistik der Mitglieder des VSSA. Dank dieser beiden Ansätze des historischen Rückblicks kann man Distanz zu den Ereignissen gewinnen und sie aus einer erweiterten Perspektive betrachten. Die Geschichte des VSSA ist nur ein Teil der Geschichte der amtlichen Statistik der Schweiz, und diese wiederum ist ein Abbild der Geschichte der Meinungen und Ansichten, der Wissenschaften und des gesellschaftlichen und politischen Lebens der Schweiz.

«Von Zahlen und Macht» stellt einen ersten Gesamtüberblick der neusten Geschichte der amtlichen Statistik der Schweiz und einen Beitrag zur Geistesgeschichte und allgemeiner: zur Geschichte der Schweiz dar. Es ist erfreulich, dass ein bereits in die Jahre gekommener Verband die Initiative zur Erforschung der Geschichte eines Gebietes ergreift, welches sich seit etwa zehn Jahren eines zunehmenden Interesses der Öffentlichkeit erfreut.

Seit langem ist die Statistik eine selbständige wissenschaftliche Disziplin, und als Wissenschaft des Messens und Beobachtens bedient sie sich der Mathematik. Aus der Natur der Sache ist die Statistik interdisziplinär, und die sozialen Wissenschaften bedienen sich ihrer in zunehmendem Masse. Als wirkungsvolle Erkenntnismethode für zahlreiche und komplizierte Erscheinungen wird sie in der modernen Gesellschaft immer häufiger verwendet. Ihre Geschichte und diejenige ihrer Anwendung durch die Staaten zeigt, dass ihre Ergebnisse - die statistischen Darstellungen - immer gesellschaftliche (und folglich historische) Konstruktionen sind, wobei die «Tatsachen Erkenntnisse sind». Daran zu denken ist für den Statistiker sehr nützlich, der vielleicht zu sehr auf die Genauigkeit seiner Methoden achtet. Dadurch werden auch die Zahlen relativiert, welche von Gesellschaften und Staaten zum Zwecke der Repräsentation produziert werden. Einmal mehr erinnern wir an Goethe, der sinngemäss sagte: «Die Zahlen regieren nicht nur die Welt, sondern sie zeigen auch, wie die Welt regiert wird.»

Der vorliegende Beitrag bestätigt uns, dass, wenn sich die Historiker häufig und mit Gewinn der Statistik bedienen, die Statistiker andererseits viel aus der Geschichte profitieren können. Er zeigt ferner, dass die verschiedenen Seiten der Statistik gleichzeitig eine vielfältige und umfassende Geschichte ergeben.

Vor fünf Jahren schlug die Redaktionskommission die Publikation einer «historischen Broschüre vor, welche die Geschichte des VSSA und die Entwicklung der amtlichen Statistik der Schweiz anlässlich des 75-Jahr-Jubiläums des VSSA» aufzeigen sollte. Damals gab sich die Kommission weder in irgendeiner Weise Rechenschaft über den Umfang eines solchen Unterfangens, noch über das Interesse und die Unterstützung dafür. Im Rahmen dieser Studie, die Herrn Prof. Hans-Ulrich Jost übertragen wurde, hat die Kommission eine systematische Dokumentation über die Entstehung und die Entwicklung von über 40 statistischen Aemtern zusammengetragen. Damit verfügt sie heute über gute Unterlagen zur Erforschung der Geschichte der Mitglieder des VSSA. Diese recht umfangreiche Dokumentation kann für ergänzende Untersuchungen verwendet werden.

Der Leser, der detaillierte Informationen zu einem enger umschriebenen Gebiet in der Geschichte des VSSA sucht, kann in der Nummer 4 der Zeitschrift FORUM STATISTICUM vom September 1975 («Denkschrift zum 50-jährigen Jubiläum des VSSA 1920 - 1970») nachschlagen. Zudem wird auf die Reihe der Nummern dieser Zeitschrift verwiesen, welche die Jahresberichte der verschiedenen Organe des VSSA enthalten.

Im Namen des VSSA entbieten wir Herrn Prof. Hans-Ulrich Jost von der Universität Lausanne unseren besten Dank für die grosse Arbeit, die er für diese Publikation geleistet hat. Es darf nicht verschwiegen werden, dass er unentgeltlich bisher weitgehend unbekannte Gebiete neu erschlossen hat. Daraus hat er eine umfassende, reichhaltige und spannend zu lesende Synthese erstellt, welche zu weiteren ergänzenden Untersuchungen anregt. Ferner danken wir der SUVA für ihre grosszügige finanzielle Unterstützung, dem BFS für die Abschlussarbeiten bei der Herstellung der Publikation und allen Mitgliedern der Redaktionskommission, welche diese Untersuchung begleitet haben. Alle diese Beiträge haben das Erscheinen dieser Studie erst eigentlich ermöglicht.

Dominique Frei

Präsident der
Redaktionskommission

Des chiffres et du pouvoir

Statisticiens, statistique et autorités politiques en Suisse, du XVIIIe au XXe siècle

1. L'espace statistique aux 18e et 19e siècles	
1.1. Les ancêtres de la statistique et l'Ancien Régime	10
1.2. Les statistiques et l'État fédéral.....	13
1.3. Les déficiences de la statistique officielle	16
2. Différenciation et enjeux de la statistique vers 1900	
2.1. «Révolution centenaire» et diffusion de la statistique.....	19
2.2. Une nouvelle génération de statisticiens	22
2.3. Les déchirements au sein de la statistique officielle	25
3. La statistique face aux guerres et aux crises	
3.1. Le choc de la Première guerre mondiale	31
3.2. L'Union des Offices Suisses de Statistique.....	35
3.3. Les enjeux politiques et sociaux de la statistique dans l'entre-deux-guerres	38
3.4. Les conséquences du repli (1933-1945).....	42
4. De la croissance économique au désenchantement des statisticiens, 1950-1990	
4.1. Croissance, boom et récession.....	44
4.2. Les associations de statistique et la professionnalisation	48
4.3. Lieux forts et domaines problématiques des années 1980.....	51
4.4. Une nouvelle loi pour l'avenir?	53
5. Annexes	56

Remerciements

Notre travail et la recherche menée depuis quelques années ont bénéficié de nombreuses aides. Des subventions ont été accordés par l'Office fédéral de la statistique, le Fonds National de la Recherche Scientifique et l'Union des Offices Suisses de Statistique. Les offices affiliés à l'UOSS ont eux-mêmes participé à une enquête, dont les résultats se trouvent partiellement dans notre essai. J'ai été particulièrement soutenu par mes collaborateurs Thomas Busset, Malik Mazbouri, Sophie Pavillon et François Vallotton. Quant à la rédaction du texte français (qui représente la version originale), elle a été réalisée en étroite collaboration avec Monique Pavillon.

1. L'espace statistique aux 18^e et 19^e siècles

1.1. *Les ancêtres de la statistique et l'Ancien Régime*

C'est au cours du 18^e siècle que la statistique prend son essor, en Suisse tout comme dans les autres pays européens. L'Ancien Régime des treize cantons est alors dirigé par une aristocratie un peu assoupie, mais intellectuellement assez bien reliée à l'Europe des savants. Quant aux treize cantons, ils sont peuplés par 1,6 million d'habitants et couvrent un espace agricole et montagnard dominé par des villes comme Genève, Berne, Bâle et Zurich. A première vue, nul enjeu politique notable ne semble troubler la quiétude d'une société acquise à un système politique traditionaliste. C'est la Révolution française et ses répercussions – la République helvétique de 1798 – qui provoqueront les événements spectaculaires et décisifs brisant une continuité dont l'apparence est peut-être illusoire. Car si l'on observe de manière plus attentive la vie sociale et économique, l'évolution extérieurement paisible de l'Ancien Régime se manifeste davantage comme une succession de profonds changements, certes lents, mais portés par un dynamisme irréversible. En Suisse en effet, comme dans beaucoup d'autres régions d'Europe, on commence à ressentir les conséquences des prémices de l'industrialisation, un phénomène accompagné d'une progression décisive de la population. Vers le milieu du 18^e siècle, le taux de croissance monte de 2 à 5%, amorçant ainsi la dynamique démographique des 19^e et 20^e siècles durant lesquels la population helvétique double dans un premier temps (3,3 millions d'habitants en 1900), pour atteindre les 7 millions actuellement recensés. Parallèlement le pays s'industrialise, mais le plus souvent

sous la forme dissimulée du travail à domicile. Au début du 19^e siècle, la Suisse est parmi les régions économiquement les plus avancées du continent, juste derrière l'Angleterre dont la révolution industrielle sert de modèle à la majorité des nations modernes, en même temps que la pensée économique d'Adam Smith y tient le rôle de paradigme fondateur. Quant à la vie intellectuelle et politique du 18^e siècle helvétique, elle se caractérise au premier abord par son aspect serein, car elle semble dépourvue de tout exploit extraordinaire. Il s'agit pourtant d'une image quelque peu édulcorée. Car de même que le développement de la population et l'avènement de l'industrie sont en train de transformer profondément les vecteurs de l'évolution générale, il se produit, dans les milieux des pasteurs, des savants et des écrivains, un changement important des valeurs et des références, ainsi que des méthodes scientifiques et philosophiques. Le nouvel esprit des Lumières, même si le pays ne compte pas d'érudits célèbres, est parfaitement présent dans le discours culturel. Et s'il n'existe qu'une seule université, celle de Bâle, les académies et les écoles secondaires offrent un cadre d'instruction scientifique non négligeable, auquel il faut ajouter les nombreuses sociétés savantes qui se créent alors, suscitant ou soutenant des échanges intellectuels parfois très efficaces. Beaucoup de jeunes Suisses fréquentent également les universités des pays voisins, ou s'engagent comme précepteurs dans les familles fortunées de la noblesse ou de la bourgeoisie européennes.

Cette trame économique et culturelle, ici très brièvement suggérée, constitue le substrat dans lequel va s'inscrire un phénomène encore largement ignoré de l'histoire suisse: la

naissance et le développement de certains courants de la pensée économique et statistique. Car au sein même de l'Ancien Régime helvétique, y introduisant les paradigmes sociaux et philosophiques de la modernité, une sociabilité intellectuelle étendue et dynamique s'était installée sans pour autant se faire remarquer par des modalités spectaculaires. Parmi ses objectifs, à la fois raisonnables et utopiques, l'économie et la statistique occupent une place importante. Or ces disciplines mettent particulièrement bien en relief les nouveaux champs sociaux de la Suisse moderne naissante: le travail, les classes populaires, le commerce et l'industrie. Même les gouvernements aristocratiques, toujours un peu en retard par rapport à l'évolution récente, commencent à s'intéresser aux recensements de la population mieux élaborés, tel celui de Berne de 1764 par exemple. Il n'empêche que cette nouvelle lecture de la réalité sociale, telle qu'elle se manifeste chez les économistes et statisticiens de l'époque, dérange les autorités politiques dans l'exercice traditionnel de leur pouvoir, provoquant même parfois de graves conflits.

A preuve, le samedi 27 mars 1780 à Zurich, est décapité Johann Heinrich Waser, 38 ans, pasteur, chercheur scientifique et bourgeois de cette ville dont le tribunal vient de le condamner pour trahison¹. S'il n'est pas possible de retracer ici l'ensemble de cette affaire politique très complexe et de surcroît attisée par le caractère peu amène de Waser lui-même, force est de mentionner le rôle joué par la statistique dans le litige qui a opposé Waser au gouvernement zurichois. Au cours d'études scientifiques qui l'avaient occupé bien davantage que le ministère, Johann Heinrich Waser (1742-1780) avait accordé une attention toute particulière à l'économie et à la statistique. Il

avait consulté les auteurs les plus importants – dont Petty, Halley, Süssmilch, Achenwall, Quesnay, Büsching, Bergius et Adam Smith – et avait appliqué ces différentes approches dans ses propres recherches². A l'instar d'un William Petty (1623-1687), il développe notamment un système d'arithmétique politique, c'est-à-dire une nouvelle forme d'expertise scientifique destinée à la gestion de l'État. A travers l'élaboration d'une vaste enquête portant sur l'espace construit de la ville de Zurich, Waser tente également de montrer la nécessité d'assurer les maisons contre les incendies. Fondé sur une étonnante statistique de l'évolution des prix immobiliers qui décrit parallèlement le phénomène de l'inflation, ce travail fait preuve d'une pensée scientifique novatrice.

C'est précisément cette nouvelle manière d'observer et de reconstruire les réalités politiques, sociales et économiques qui va provoquer le conflit avec le gouvernement. Car par son travail, Waser met en lumière non seulement la mauvaise gestion de certains fonds publics de sa paroisse, mais par ses arguments quantitatifs et rationnels, il bouscule des autorités politiques habituées à s'appuyer sur les anciennes coutumes. En d'autres termes, cette perception sociale et politique qui s'élabore sur la base de nouvelles méthodes scientifiques s'avérait incompatible avec les images traditionalistes des élites du pouvoir. De surcroît, cette sorte de comptabilité politique comportait implicitement une idée révolutionnaire, à savoir que l'intérêt général est formé de l'intérêt de chacun, et que la volonté générale résulte d'une décision collective. Or, l'un des ouvrages construits autour de ces paradigmes, le *Contrat social* de Rousseau, avait déjà été condamné et publiquement brûlé par le bourreau de Genève en 1762.

¹ Rudolf Graber, «Der Waser-Handel», *Revue suisse d'histoire* 30, 1980, p. 321-356.

² Pour la bibliographie de Waser, cf. Hans Martin Stückelberger, *Johann Heinrich Waser*, Zürich 1932, p. 152-155.

Waser n'est bien sûr pas l'unique savant en Suisse à se préoccuper de statistique. Préparée par les travaux de grands mathématiciens comme par exemple Jacques ou Daniel Bernoulli (respectivement 1654-1705 et 1700-1782), la méthode statistique investit différentes branches scientifiques nouvelles, notamment la pensée économique et les études démographiques. Gabriel Seigneux de Correvon (1695-1775) par exemple – juriste réputé et grand notable de Lausanne – s'inspire de la méthode utilisée par Quesnay dans son célèbre *Tableau Économique* publié en 1758, et propose à la Société économique de Berne un projet statistique portant sur l'idée d'un recensement différencié des terres, des cultures, de la propriété et de l'activité économique, ainsi qu'un concept pour une analyse sectorielle de la consommation et des exportations³. Avec Benjamin Samuel Georges Carrard (1730-1789), ministre et auteur d'ouvrages sur la législation et la météorologie, nous tenons encore un autre exemple du rôle des pasteurs et savants helvétiques dans l'introduction des réflexions sur la statistique et ses usages. Carrard, qui revendique une approche probabiliste, souligne cependant qu'il s'agit de mieux comprendre la sagesse des lois de Dieu⁴: une explication qui nous renvoie sur un autre champ de confrontation, celui des sciences exactes face à la religion. Car le calcul des probabilités, appliqué à l'évolution de la nature et de la société, s'oppose au dogmatisme traditionnel de l'Église qui ne peut accepter des assertions anticipant sur le devenir. Ici, comme dans la confrontation avec l'État d'Ancien Régime, ce sont les paradigmes au travers desquels on perçoit et représente la «réalité» qui s'opposent et entrent en conflit.

Le domaine de la démographie constitue un autre lieu fort des études statistiques de cette période; tout d'abord, parce qu'il s'agit d'une notion décisive dans les théories dominantes en économie politique qui font reposer la force et la richesse des pays sur le nombre de leurs habitants. En s'aventurant sur ce terrain, le pasteur Jean Louis Muret (1715-1796) de Vevey provoque une vive réaction de la part du gouvernement bernois⁵. Son étude sur la population vaudoise, mettant en évidence une nette dégradation démographique, est considérée par les Messieurs de Berne comme une critique subversive à l'égard des intérêts de l'État.

Ce bref regard porté sur l'état de la statistique dans l'Ancien Régime n'a pas pour seul but de souligner la présence considérable – et encore trop ignorée par l'historiographie – de cette nouvelle discipline en Suisse. Il s'agit également de discerner, en guise d'introduction, quelques traits spécifiques qui caractérisent le rôle de la statistique dans la société et les différentes sphères du pouvoir⁶. Premièrement, la statistique engendre une nouvelle construction des références épistémologiques dans la définition de ce qu'on appelle communément la «vérité». Sur ce plan, les travaux statistiques vont susciter un autre «regard», qui influencera profondément les perspectives politiques, économiques et sociales. Deuxièmement, l'avènement de la statistique est étroitement lié à la gestion de l'État: cette nouvelle façon de voir produit des images spécifiques qui dévoilent aux autorités politiques les évolutions et les défaillances de la vie sociale et de la pratique gouvernementale. Troisièmement, la statistique se confond souvent avec

³ Paul Nordmann, *Gabriel Seigneux de Correvon. Ein schweizerischer Kosmopolit, 1695-1775*, Florenz 1947.

⁴ B. S. G. Carrard, «Mémoire sur les observations météorologiques», *Mémoires et observations recueillies par la Société économique de Berne*, Berne 1765, première partie, p. 46-141.

⁵ August Lauterburg, *Job. Ludvig Muret, ein schweiz. Nationalökonom und Statistiker des 18. Jb.*, Diss. phil I Bern, 1893 (Bern.Beitr. z. Gesch. der Nationalökonomie 5).

⁶ Laurent Thévenot, «Statistique et politique. La normalité du collectif», *Politix* 25, 1994, p. 5-20.

l'économie politique, une discipline qui commence également à prendre pied en Suisse au 18^e siècle. Cependant, et c'est le dernier point, la statistique – qui impose une forme spécifique d'observation et d'interprétation – ne se conforme pas forcément au cadre normatif de la culture politique ou, pour le dire de manière plus directe, son cheminement pour accéder aux élites de l'État n'est ni «naturel», ni harmonieux.

1.2. *Les statistiques et l'État fédéral*

De la fin de l'Ancien Régime à la constitution de l'État fédéral en 1848, la statistique s'émancipe peu à peu tout en se profilant comme composante du nouveau discours public. Ainsi, la jeune discipline se fait une place officielle aussi bien au sein de la société bourgeoise qu'à l'intérieur du système politique. En France, notamment, de larges enquêtes sur les départements jettent les bases d'une meilleure codification du travail statistique. Dans le sillage de cette activité se distingue également un Suisse, Simonde de Sismondi (1773-1842). Imitant les Mémoires des préfets sous le Consulat en France, le fameux économiste genevois rédige en 1801 sa *Statistique du Département du Léman*⁷, reprenant ainsi un modèle en vogue⁸. Le même type d'approche se retrouve dans les travaux d'autres savants suisses de cette première moitié du 19^e siècle, comme par exemple dans la *Vollständige Beschreibung des Schweizerlandes* du pasteur Markus Lutz (1798-1838); dans

la recherche fouillée sur le canton de Soleure de Urs Peter Strohmeier, ou celle sur Fribourg de Franz Küenlin⁹. Finalement, force est de mentionner la *Statistique de la Suisse* de Stefano Francini, le futur membre du premier Conseil fédéral¹⁰.

Parallèlement à ces entreprises, différentes formes de statistiques spécifiques se multiplient, prenant pour sujets des secteurs économiques, des questions sociales – en particulier la criminalité et certains aspects de la pauvreté – ou encore des institutions philanthropiques. Cette manière de communiquer et de commenter les faits sociaux par des approches quantitatives suscite finalement la création de revues spécialisées, telle l'*Archiv für Statistik und Nationalökonomie* (1827-1830) dirigée par Jakob Christoph Bernoulli (1782-1863)¹¹. Ce grand économiste, qui préconise sans réticence les avantages du libéralisme, est en quelque sorte l'adversaire de Sismondi qui, dans la dernière phase de sa vie, affiche une opinion très critique à l'égard du développement sans frein de l'industrie.

Durant cette première moitié du 19^e siècle, la statistique a également un rôle de premier plan dans la construction de l'État national. Les recueils de chiffres, dont les données sont issues de l'ensemble du pays, suggèrent l'image d'un espace unifié, alors que des ouvrages comme ceux, par exemple, de Francini, Lutz et quelques autres, mais aussi des études comme celles d'Auguste von Gonzenbach (1808-1887) sur le commerce extérieur, font affleurer les concepts organisateurs

⁷ Simonde de Sismondi, «Statistique du Département du Léman», *Mém. et documents publiés par la Soc. d'histoire et d'archéologie de Genève*, t. XLIV, Genève 1971, publié seulement un siècle après la mort de l'auteur.

⁸ Jean-Claude Perrot, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique, XVII^e-XVIII^e siècle*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1992, p. 442-448.

⁹ Urs Peter Strohmeier, *Der Kanton Solothurn, historisch, geographisch, statistisch geschildert*, St. Gallen und Bern, Huber, 1836; Franz Küenlin, *Dictionnaire géographique, statistique et historique du canton de Fribourg*, 2 vol., Fribourg 1832.

¹⁰ Stefano Francini, *Statistica della Svizzera*, Lugano 1827; Emil Gfeller, *Stefano Francini, ein Förderer der schweizerischen Statistik*, Bern 1898.

¹¹ Eduard His, *Basler Gelehrte des 19. Jahrhunderts*, Basel, Schwabe, 1941, p. 44-50.

de la Suisse future. Notons que ce genre de «construction numérique» est efficacement corroboré par d'autres niveaux d'interprétation de la réalité, comme par exemple dans les travaux cartographiques de Jakob Melchior Ziegler (1801-1883) et Guillaume Henri Dufour (1787-1875)¹².

En 1848, la statistique est inscrite dans le cahier des charges du Conseil fédéral. Stefano Franscini, alors chef du Département de l'intérieur responsable de ce domaine, relève cet engagement et envoie le 9 janvier 1849 une missive aux Cantons, les invitant à effectuer une enquête sur la situation de l'instruction publique supérieure – la Confédération projetant la mise sur pied d'une Université fédérale. Cette première démarche laisse déjà entrevoir un principe tacite de la statistique officielle, à savoir la définition de ses objets en fonction d'une éventuelle intervention politique ou législative du gouvernement fédéral.

Un mois après cette première sollicitation, Franscini, tout en exaltant les vertus analytiques de l'approche statistique, rend attentif sur le grand retard pris en Suisse par rapport aux autres nations «civilisées». En France, en effet, on disposait déjà d'un «bureau de statistique» entre 1810 et 1812, puis à nouveau en 1834, définitivement établi à partir de 1840 sous le nom de «Statistique de la France». En Prusse, un bureau avait été constitué en 1810, aux Pays-Bas en 1832, alors qu'en Angleterre la même année, le *Board of Trade* s'était vu attacher un service de statistique. L'histoire générale de la discipline laisse clairement apparaître une interdépendance étroite entre l'avènement de l'État moderne et l'épanouissement de la pratique statistique. Ce phénomène se manifeste particulièrement

bien en Suisse durant la période de 1850 à 1870, c'est-à-dire lors de la mise en place de l'État fédéral. Sur le plan économique, c'est le moment du fameux «take-off» marqué par la construction des chemins de fer, le bond spectaculaire de la croissance des investissements, l'extension notable du commerce extérieur, la constitution des premières banques modernes – dont le Crédit Suisse en 1856 –, et la création de l'École polytechnique fédérale en 1854. C'est dans ce contexte qu'on voit naître, en 1860, le Bureau fédéral de statistique (BFS) qui, la même année, amorce la longue série des recensements de la population. La poste, l'un des principaux acquis de l'État fédéral de 1848, utilise également depuis 1850 la statistique pour documenter son travail – une manière, en quelque sorte, de construire année après année son emprise physique sur le pays.

En 1864, un créneau important de la société civile nationale se constitue: la Société Suisse de Statistique (SSSt). Elle débute en janvier 1865 avec la publication mensuelle du *Journal de statistique suisse*, qui sera bimensuelle en 1866, et trimestrielle depuis 1867. Le journal dépend de l'appui du BFS qui lui procure des subsides et le fournit en articles. De 1869 à 1880, la rédaction est en main de Wilhelm Gisi, historien et archiviste adjoint de la Confédération, et d'Armand Chatelanat, responsable du Bureau cantonal de statistique de Berne. La SSSt se veut populaire, à l'image d'une organisation de citoyens acquis à la science moderne et aspirant à offrir leur propre contribution à la construction de la nouvelle société nationale¹³. Le BFS s'engage d'emblée dans la vie de la SSSt, ce qui a pour résultat d'impliquer la statistique officielle dans des débats publics multiples et parfois confus.

¹² H.U. Jost, «Dufour, l'esthétique politique et l'appropriation de l'espace», *Guillaume-Henri Dufour dans son temps*, Actes du colloque Dufour, Genève, Société d'histoire et d'archéologie, 1991, p. 111-121.

¹³ Hermann Bächtold, «Ursprung und Entwicklung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft», *JS* 1924, p. 374.

Avec la mise en place de bureaux de statistique dans les cantons de Berne et Zurich, l'institutionnalisation de ce service public gagne du terrain. Le Bureau bernois existait formellement depuis 1848 déjà, mais c'est seulement en 1856, avec la nomination de l'économiste allemand Bruno Hildebrand (1812-1878), que des travaux sérieux seront entrepris et publiés à partir de 1860 dans les *Beiträge zur Statistik des Kantons Bern*¹⁴. Quant aux méthodes de travail de Hildebrand, comme celles de ses collègues Wilhelm Roscher et Karl Knies, elles illustrent l'école historique allemande en train de s'implanter de manière durable en Suisse alémanique. Hildebrand insiste beaucoup sur le caractère scientifique de la statistique qui, à ses yeux, doit atteindre le statut d'une discipline indépendante. Après sa démission en 1861, le Conseil d'État bernois nomme Armand Châtelan, qui restera à son poste jusqu'en 1880 tout en assumant de 1875 à 1880 la rédaction du *Journal de statistique suisse*.

A Zurich, le gouvernement, sollicité par la Société de statistique cantonale, décide en 1868 de créer un poste pour amorcer des enquêtes. Il engage un ancien maître d'école secondaire, Caspar Karl Müller (1816-1879), auteur de quelques études économiques et premier biographe de Johann Heinrich Waser. Comme Müller touche une petite rente d'invalidité, le salaire reçu pour son travail de statisticien est très modeste. Il restera en place jusqu'à sa mort en 1879, après avoir manifesté un intérêt primordial pour une enquête agricole amorcée en 1874. Le successeur de Müller, Rudolf Huber, nommé chef du Bureau en 1880, est un fonctionnaire de la maison. Il quitte son poste en 1883, entre comme secrétaire à l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie (USCI), pour s'installer finalement en 1885 à titre de réviseur au Département fédéral des

douanes. De 1884 à 1887, le Bureau est en mains de Herman Greulich (1842-1925), le dirigeant du mouvement ouvrier socialiste qui, notons-le en passant, a une formation de relieur.

Le canton d'Argovie possède son Bureau de statistique depuis 1886, dirigé à partir de 1887 par Emil Naef. Mais le travail de cette institution est largement détourné sur d'autres tâches, car le Bureau est chargé du contrôle des banques, des assurances, des loteries, des budgets communaux, de la police des arts et métiers et de la bourse du travail – une déviation des objectifs principaux dont souffre la plupart des institutions statistiques en Suisse.

Au niveau fédéral, le recensement de la population prend sans doute une place centrale dans le travail statistique. Il convient cependant de mentionner quelques-unes des tâches de plus en plus nombreuses et variées qui apparaissent sous forme de tableaux et d'articles publiés, entre autres, par le BFS. En 1852 débute la statistique des caisses d'épargne; en 1866 commence, prescrit par une loi de 1865, le recensement sans fin du bétail; en 1868 est publiée la fameuse enquête de Hermann Kinkelin sur les sociétés de secours mutuels et, depuis 1868, le BFS s'occupe d'une statistique concernant les chemins de fer. Une recherche de plus en plus étendue sur les banques d'émission est également entreprise dans le but de préparer la création de la Banque nationale, un projet qui se concrétisera en 1906. Un autre domaine, qui captivera l'attention du public durant de nombreuses décennies, porte sur les examens pédagogiques des recrues introduits en 1875. Les résultats, présentés sous la forme de comparaison statistique des niveaux physiques et intellectuels, provoquent

¹⁴ C. Mühlemann, *Geschichte und Thätigkeit des statistischen Bureaus des Kantons Bern von 1848-1898*, Bern, Michel & Bächler, 1898.

la susceptibilité des notables de la politique cantonale. Mais cette façon de mesurer les qualités physiques des recrues recèle aussi un élément important de cette nouvelle manière de voir – proche des travaux de Quetelet – par laquelle on tente de définir les paramètres de «l'homme moyen»¹⁵. En même temps, à travers l'élaboration de statistiques sur la couleur des yeux et des cheveux¹⁶, on s'avance du côté d'une nouvelle interrogation troublante sur l'identité du peuple et de la race helvétiques, des composantes qui vont encore longtemps polariser de nombreux débats.

Cependant, quelle que soit la pertinence des questions envisagées, l'ensemble de ces démarches participent à l'analyse et à la construction d'un espace national à la fois matériel, intellectuel et mythique.

1.3. *Les déficiences de la statistique officielle*

C'est au moyen du BFS, des Bureaux de Berne et Zurich – les deux cantons qui dominent l'économie et la politique de l'État fédéral –, de la Société suisse de statistique et d'autres services comme ceux développés au sein du département des douanes et de la poste, qu'on commence en Suisse à se doter d'une véritable infrastructure de statistique publique. Pourtant, ces débuts n'ont pas été exempts de problèmes et de frictions. D'une part, les moyens mis à disposition par les autorités politiques étaient largement insuffisants et ne permettaient guère la mise en place d'institutions professionnelles. D'autre part,

les premières nominations, le choix des objectifs et, implicitement, les méthodes utilisées, ont provoqué un malaise et parfois des polémiques publiques virulentes. Ce fut particulièrement le cas au sujet du deuxième directeur du BFS, l'économiste bavarois Max Wirth (1822-1900), entré en fonction en 1865¹⁷. Wirth, formé à l'Université de Heidelberg, bute avec ses méthodes sur les limites scientifiques des politiciens helvétiques de cette période. violemment attaqué au Conseil national, il est finalement contraint de démissionner: un conflit emblématique du manque de cohérence politique qui, non seulement complique les commencements de la statistique officielle, mais marquera ce domaine pour plus d'un siècle. Incapables de définir des objets et des buts d'étude précis, les autorités surchargent les Bureaux d'une multitude de tâches hétéroclites. Le malaise s'exprime très clairement dans le rapport de la commission du Conseil national sur la gestion du Conseil fédéral de 1868: «Il faut qu'on sache enfin si le Bureau fédéral de statistique doit, comme c'est le cas pour les créations du même genre à l'étranger, avoir pour mandat *d'élaborer une statistique générale de la Suisse*, ou s'il doit s'en tenir aux objets ayant une connexion directe ou indirecte avec le but de la Confédération et avec l'administration fédérale»¹⁸.

Le débat, très animé, aboutit finalement à la Loi sur le BFS du 23 juillet 1870 accordant au Parlement un contrôle accru sur l'activité du Bureau. Trois ans plus tard, le Conseil fédéral confirme dans un message les moyens très restreints de la statistique fédérale¹⁹. La même année, le fort contesté Max Wirth est remplacé

¹⁵ Armand Chatelanat, «Militärstatistik», *JS* 1875, p. 278-285.

¹⁶ «Observation faites sur la couleur des yeux et des cheveux dans le canton de Neuchâtel», *JS* 1878, p. 158-61; «Zur schweiz. Erhebung der Augen-, Haar- und Hautfarbe der Schulkinder», *JS* 1880, p. 150-152.

¹⁷ Thomas Busset, «La mise en place du Bureau fédéral de statistique», *Revue suisse d'histoire* 45, 1995, p. 7-28.

¹⁸ «Rapport de la commission du Conseil national sur la gestion du Conseil féd. en 1868», *Feuille fédérale* 1869/2, p. 236; en allemand: *Schweiz. Bundesblatt* 1869/2, S. 248.

¹⁹ Über die Leistungen und Hilfsmittel des eidg. statistischen Bureau. Botschaft des Bundesrates. Beilage zu Heft 3 du *JS*, H. 3, 1873.

à la tête du BFS par Johann Jakob Kummer (1828-1913), ancien pasteur, Conseiller d'État bernois et ami du chef du Département de l'intérieur Karl Schenk. A part ses contacts avec le Bureau de statistique du canton de Berne, Kummer – qui dirigera le BFS jusqu'en 1885 – n'a pas de formation particulière en cette matière. En 1886 est nommé Edmund Wilhelm Milliet (1857-1931)²⁰, remplacé de ses fonctions trois ans plus tard par Louis Guillaume (1833-1924)²¹. Sur l'ensemble de ces personnalités, seul Milliet a quelques connaissances en économie et en mathématique grâce aux cours suivis à l'Université de Bâle où l'économie était enseignée par August von Miaskowski et les mathématiques par Hermann Kinkelin. Milliet, qui sera président de la SSSt de 1913 à 1919, restera en contact étroit avec les milieux de la statistique. Il jouera également un rôle important dans la politique fédérale car, nommé directeur de la Régie des alcools, il deviendra l'un des proches du Conseil fédéral de l'époque. Quant à Guillaume, médecin de formation puis directeur du pénitencier de Neuchâtel et professeur d'hygiène à l'Académie de cette même ville, il appartient à ces milieux bourgeois qui s'intéressent dans un esprit philanthropique aux affaires publiques et aux problèmes sociaux du moment. Et si aucun de ces hommes n'est un professionnel de la statistique ou des sciences mathématiques, tous sont par contre des administrateurs et fidèles serviteurs de l'État. Proches de l'*establishment* politique, ils ont l'habitude de soumettre l'activité et les buts de la statistique administrative aux finalités de l'État, une attitude qui ne favorise pas l'organisation homogène des tâches et des buts de la statistique officielle

Bientôt cette dernière se retrouve pourtant dans une phase de turbulence. En effet, l'évolution économique des années 1880 et 1890 – caractérisée à la fois par la première grande dépression suivie de courtes phases de croissance effrénée –, ainsi que l'expansion de l'administration fédérale et la différenciation souvent conflictuelle des structures sociales, débouchent sur une quantité d'interrogations pour lesquelles on sollicite, entre autres, les compétences de la statistique. Le BFS est ainsi chargé de nombreuses tâches – on parlera bientôt de «*Hypertrophie im Statistischen Amt*»²² –, mais ces activités manquent de coordination et de réflexion méthodologique. Parallèlement et suite à une directive du Conseil fédéral, les différents départements et offices fédéraux organisent leurs propres services. Le Département fédéral des douanes, qui publie depuis 1851 des tableaux du commerce extérieur, crée en 1885 sa section de statistique commerciale. Cette modernisation était sollicitée depuis une dizaine d'années par les milieux économiques et par la SSSt; mais c'est seulement après l'introduction d'un nouveau tarif douanier, en 1884, que la nouvelle statistique du commerce suisse est mise sur pied. Ainsi, une institution capable d'analyser les interdépendances économiques avec l'étranger est enfin constituée. Et s'il est vrai que cette structure élaborera par la suite d'importantes données économiques, force est de souligner le retard pris en Suisse par rapport aux autres nations industrialisées qui ont commencé des travaux systématiques dans ce même domaine au début du siècle déjà²³.

Après la révision de la Constitution fédérale en 1874 et la mise en route d'une législation

²⁰ [Fritz Mangold], «Prof. Dr. Edmund Wilhelm Milliet», *JS* 1939, p. 410-445.

²¹ Enrico Valsangiacomo, «Une grande figure de notre pays: Louis Guillaume», *Almanach de la Croix-Rouge suisse*, 1989, p. 60-65.

²² August Welti [correspondant de la NZZ à Berne], *Berner Erinnerungen*, tiré à part de la NZZ [1930], p. 11.

²³ *Statistique du commerce de la Suisse avec l'étranger*, de 1885 à 1922; *Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse*, depuis 1923; Alois Zurwerra, «Enstehungsgeschichte der schweizerischen Aussenhandelsstatistik», *100 Jahre Aussenhandelsstatistik*, Beilage der Zoll-Rundschau, April 1985, p. 4-5.

toujours plus dense, l'État national semble avoir acquis une forte base administrative au sein de laquelle la statistique est officiellement inscrite. Trois des cantons les plus importants, Berne, Zurich et Argovie, ont eux aussi créé des bureaux de statistique. Avec la SSSt de 1864, la branche dispose d'une association faitière qui compte 400 membres et gère une revue de plusieurs centaines de pages.

Ce rapide inventaire des acquis du 19^e siècle semble témoigner d'un bon ancrage de la discipline dans l'État et dans l'espace public, en cela conforme à la structure des États industriels les plus avancés. Mais cette image ne livre qu'une partie de la réalité; il manque encore à la statistique helvétique aussi bien une organisation cohérente que des qualités scientifiques suffisantes pour appréhender la complexité de la société et de l'économie de la fin du 19^e siècle.

2. Différenciation et enjeux de la statistique vers 1900

2.1. «Révolution centenaire» et diffusion de la statistique

Les difficultés et les perturbations qui touchent la statistique officielle vers la fin du siècle doivent être mises en étroite relation avec l'évolution historique de cette période, qui nous livre l'image d'un immense chambardement teinté de confusion et rempli d'ambiguïtés. Le monde entier, et en particulier les pays industrialisés et capitalistes avancés subissent, entre 1880 et 1918, l'une des plus profondes et des plus rapides transformations de l'histoire de l'humanité. Dans son ouvrage intitulé *L'ère des empires, 1875-1914*, l'historien anglais Eric Hobsbawm parle à ce propos de «révolution centenaire»²⁴. Car la croissance matérielle et démographique, l'étendue et la rapidité des échanges, l'avènement du management moderne et du fordisme, le nombre accru d'inventions scientifiques et d'innovations techniques, l'élaboration de la théorie quantique, la découverte des microbes et la mise en oeuvre des pratiques hygiénistes, la médicalisation de la société, les ruptures dans la pensée philosophique et le retour de conceptions idéologiques antilibérales sont autant de facteurs qui bousculent et déstabilisent les systèmes de valeurs des sociétés et des individus. La «Fin du siècle» et la «Belle Époque» préparent au 20^e siècle naissant un terrain glissant et plein d'embûches. Quant à la statistique, censée servir la perception, l'identification, la classification, l'interprétation et l'organisation des données sociales et économiques, elle se trouve, elle aussi, dans

une phase d'interrogations et de réorganisations. Cette dimension se manifeste par les biais de différentes démarches spécifiques, qui ont pour objectif une redéfinition aussi bien des méthodes que des finalités du travail des statisticiens. En France, des hommes de science et des spécialistes de l'administration, regroupés dans le Conseil supérieur de la statistique fondé en 1885, tentent de promouvoir une amélioration et une restructuration de la Statistique Générale de la France. En Allemagne, des institutions comme la *Verein für Sozialpolitik* (créée en 1872) suscitent, par leurs nouvelles formes d'enquêtes et de recherches, de nombreux débats méthodologiques et épistémologiques. En Grande-Bretagne, le public est confronté aux enquêtes sociales alarmantes présentées par le *General Register Office* et les commissions parlementaires. En Italie, par une classification dite «scientifique» des criminels, Cesare Lombroso (1835-1909) ouvre la voie à de futures politiques sociales. Quant aux États-Unis, ce sont les bouleversements démographiques en relation avec les diverses immigrations qui poussent les économistes et les statisticiens du *Census Bureau* – mis en place comme institution permanente en 1902 – à des interrogations plus sophistiquées sur la démographie et l'eugénisme. L'ensemble de ces intérêts nouveaux, mentionnés ici de manière aléatoire, gagne en importance grâce à une communication internationale toujours plus dense. Avec la création en 1885 de l'Institut international de statistique, les statisticiens eux-mêmes se donnent un lieu important d'échanges et de débats²⁵.

²⁴ Eric Hobsbawm, *L'ère des empires, 1875-1914*, Paris, Fayard, 1989, p. 25.

²⁵ Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Éd. la découverte, 1993.

Ce développement et ce renouvellement des méthodes et des techniques sont à l'origine de nouvelles approches conceptuelles en matière de statistique: un changement paradigmatique comparable aux redéfinitions analytiques qui pénètrent, par le biais du taylorisme et des théories sur la conjoncture, le monde du travail, l'économie et la finance. La Première Guerre mondiale finalement, qui exige d'énormes efforts dans la production, la mobilisation et l'organisation des ressources humaines, accentuera encore la mise en oeuvre de nouvelles formes de comptabilité nationale et l'approfondissement de la pensée statistique.

En Suisse, on n'échappe pas à cette évolution, sauf qu'on se contente de la suivre sous des formes helvétiques particulières. Mais pointons tout d'abord la transformation, très rapide, des structures sociales et économiques. Entre 1880 et 1910, la croissance annuelle de la population double et passe de 6 à 12‰; les dépenses de la Confédération montent de 22 à 91 millions de francs, tandis que les exportations croissent de 630 à 1300 millions. La Suisse est devenue l'un des pays dont le commerce extérieur est des plus élevés, ce dernier portant sur une industrie forte et un secteur bancaire en rapide expansion. Le système politique, quant à lui, se modifie de manière significative. Les radicaux – élite prédominante depuis 1848 – doivent accepter la collaboration des catholiques-conservateurs, afin de mieux affronter un monde ouvrier où l'Union syndicale suisse (1880) et le Parti socialiste (1888) commencent à jouer un rôle de premier plan. Juste après le tournant du siècle, le pays connaît en effet des phases de conflits du travail – avec une multiplication des grèves à la mesure de ce qui se passe dans les pays voisins –, alors que les rapports sociaux sont en train de devenir encore plus com-

plexes par la présence d'un nombre croissant d'étrangers. A l'aube de la Première guerre mondiale, on compte 15% d'étrangers et, dans certaines grandes villes, le taux peut s'élever jusqu'à 40%. Cette situation servira de prétexte au développement d'une culture xénophobe se nourrissant, en particulier, de la présence de nombreux ouvriers italiens dont le mode de vie est passé au crible d'une critique virulente. De cette période troublée sortira le concept de «surpopulation étrangère» (*Überfremdung*), l'un des axes incontournables de la politique helvétique du 20^e siècle.

Nécessairement, ces transformations se répercutent dans le domaine de la statistique. En premier lieu, on constate son extension considérable dans les administrations publiques. Rappelons tout d'abord la création, en 1885, de la Section de statistique commerciale, et les deux autres services de statistique mis en place à l'intérieur de l'administration fédérale: l'Office fédéral des transports en 1897, et l'Office fédéral des assurances sociales en 1913. Finalement, notons encore la création en 1906 d'un service de statistique à l'intérieur de la Banque nationale, dont l'organisation et la direction sont confiées à Julius Landmann (1877-1931), un jeune économiste qui a fait ses études chez Oncken à l'Université de Berne. Ces diverses fondations de l'administration, réparties en maints endroits, indiquent une nette tendance vers le fractionnement des travaux et des tâches statistiques au sein de la Confédération – une orientation qui se confirmera au 20^e siècle pour devenir un des problèmes majeurs de la statistique fédérale.

En 1888, le Conseil fédéral nomme à la tête du bureau de statistique commerciale le Bâlois Traugott Geering (1859-1932)²⁶, ami d'enfance de Milliet et historien de l'économie réputé

²⁶ «Dr. Traugott Geering, 21. Februar 1859 - 13. August 1932», *JS* 1938, p. 469-479.

grâce à une étude très remarquée sur l'industrie et le commerce bâlois. En 1896, Geering quitte son poste à Berne pour assumer celui de secrétaire de la Chambre de commerce de Bâle. Or Geering est un homme influent, aussi bien dans les milieux économiques que dans le monde académique. C'est lui qui favorise, soutenu par Milliet, la carrière de Landmann, nommé en 1910 à une chaire d'économie commerciale, créée grâce au soutien financier d'une banque de la place. Bien que portant sur des aspects individuels, ces informations ont une portée non négligeable, car les différentes personnalités impliquées dans le milieu forment des réseaux et cercles d'amis qui vont en partie déterminer les perspectives générales du métier. Ainsi Geering, Kummer, Milliet et Guillaume exercent en commun une influence certaine sur les milieux de la statistique helvétique de cette fin de siècle. Et si de telles interdépendances existent dans l'ensemble du champ des statisticiens, il est souvent impossible, en l'état de la recherche, d'identifier clairement les différents réseaux et leurs implications.

Quelques cantons, mais notamment certaines grandes agglomérations urbaines mettent également en place des bureaux de statistique. Zurich, devenue une cité de plus de 100'000 habitants par l'incorporation des communes limitrophes, crée son Bureau en 1893, Bâle-Ville en 1902 dans des circonstances comparables, alors que Berne se dotera en 1914 d'un poste pour la statistique communale. En 1897, des problèmes communs aux nouvelles agglomérations urbaines incitent un certain nombre de villes à se réunir dans une Union des villes suisses, un organisme dont l'une des tâches portera sur le traitement et l'échange de données statistiques. Quant aux cantons, celui d'Argovie est le premier à créer

son service de statistique (1886), suivi de Fribourg (1895), puis de Genève (1896). Un décret du Grand conseil vaudois, daté de 1860, avait déjà annoncé la constitution d'un bureau de statistique; mais c'est sous la forme d'un simple service affecté au Département de l'agriculture et du commerce que celui-ci voit finalement le jour en 1863.

Le développement des services publics s'accompagne d'une plus grande activité des associations faitières qui, à l'instar du «Vorort» (USCI), utilisent de plus en plus souvent le langage quantitatif pour soutenir certaines de leurs interventions politiques. C'est à l'Union suisse des paysans (1897), sous la direction de Ernst Laur (1871-1964), que reviendra la primauté d'utiliser ce moyen de pression comme une arme politique redoutable. A partir du début du siècle, cette puissante association initie de multiples enquêtes sur le revenu agricole et, à l'aube de la Première guerre mondiale, son Secrétariat occupe à cette tâche une vingtaine de collaborateurs²⁷.

Avec la création des bureaux des cantons de Fribourg, Vaud et Genève, la Suisse romande semble enfin rejoindre l'espace statistique helvétique. Mais à y regarder de plus près, on constate non seulement un certain décalage, mais aussi des clivages importants. Car les cantons romands sont peu présents dans les discours des professionnels, et ils ne disposent que de quelques postes au sein de la SSSSt et dans le corps des fonctionnaires à Berne. Parmi les six directeurs du BFS, on ne trouve qu'un seul Suisse romand, Louis Guillaume, né à Verrières dans le Jura neuchâtelois. Mais Guillaume a suivi le gymnase de Bâle et fait ses études à Zurich – ce qui par la suite a certainement beaucoup facilité son intégration dans l'administration fédérale. La situation

²⁷ Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich, Orell Füssli, 1993, p. 134.

n'est pas meilleure dans la SSSt où le comité compte certes quelques romands, mais ceux-ci n'assument aucune fonction importante. Quant aux collaborateurs romands du *Journal suisse de statistique*, ils sont une infime minorité. A l'exception d'Emanuel Kühne, vice-président de la Société statistique de Genève et statisticien adjoint de l'Office cantonal depuis 1896, les dirigeants de la statistique genevoise n'apparaissent quasiment pas dans les colonnes de la revue. Certes, il n'en va pas de même pour le chef du Bureau cantonal de statistique de Fribourg, Ferdinand Buomberger, qui participe régulièrement à la rédaction du *Journal*. Mais il faut noter que ce dernier est originaire de Feldkirch et qu'il rédige ses articles en allemand. Cette répartition hautement inégale entre les deux aires linguistiques de la Suisse – sans parler de l'absence totale du Tessin – comprend aussi des conséquences méthodologiques. En Suisse alémanique, l'école historique allemande continue d'exercer une influence prépondérante et entraîne dans son sillage la statistique fédérale, tout en reléguant les conceptions françaises à une position secondaire. Il n'est pas interdit de penser que cette sorte de décrochage de la Suisse romande par rapport au milieu de la statistique fédérale, corroboré par une évolution économique moins dynamique, est peut-être responsable du retard institutionnel et méthodologique de la statistique dans les cantons romands au début du 20^e siècle.

Avec la création de nouveaux bureaux et l'extension des tâches, le nombre de statisticiens professionnels s'accroît rapidement. Entre 1902 et 1912, l'Office cantonal bâlois passe de un à dix-huit fonctionnaires, et celui de Zurich – qui disposait lors de sa création en 1893 d'un seul poste – compte dix-sept employés en 1913, alors que le Bureau genevois – qui a

débuté en 1896 avec quatre postes – en comprend onze en 1912 (mais que partiellement affectés à des travaux statistiques). Quant au BFS, il occupe treize personnes en 1888 et septante-cinq en 1910 – mais son véritable encadrement professionnel est restreint à huit statisticiens plus ou moins bien formés.

A cet épanouissement de la discipline correspond une rapide croissance des publications en matière de statistique. Le *Journal de statistique suisse* passe d'une moyenne annuelle de 200 pages pour la décennie de 1860, à 500 pages dans les années 1890. D'autres revues, comme par exemple les *Schweizerische Blätter für Wirtschafts- und Socialpolitik* fondées en 1893 à Berne, consacrent également une place importante à la statistique. Quant au BFS, il publie depuis 1891, à côté de ses nombreuses monographies, un *Annuaire statistique de la Suisse*. Les bureaux cantonaux et communaux commencent eux aussi à publier leurs travaux, mais l'édition systématique de leurs résultats sous forme d'annuaires ne débute que dans les années 1920.

2.2. Une nouvelle génération de statisticiens

La multiplication des bureaux et des offices de statistique s'effectue parallèlement à l'extension de la discipline dans les universités, dont l'enseignement façonne une nouvelle génération de statisticiens susceptibles de réfléchir davantage à la finalité et aux méthodes de leur métier. Le nouveau profil de cette génération est assez bien représenté par Heinrich Thomann (1860-1925), le chef du Bureau de statistique municipale de Zurich²⁸. Après des études en philologie clas-

²⁸ Alfred Senti, *Fünfzig Jahre Zürcher Statistik*, Sonderdruck aus den Zürcher statistischen Nachrichten, H. 1, Zürich 1943; O.H. Jenny, «Heinrich Thomann», *JS* 1925, p. 25-30.

sique à Zurich, Thomann s'inscrit à l'Université de Leipzig, où il change de discipline pour suivre des cours en économie politique et en statistique chez Roscher, Brentano et Hasse. C'est chez Hasse – qui dirige le bureau de statistique de Leipzig à côté de son enseignement universitaire – que Thomann termine ses études par une thèse sur les problèmes spécifiques rencontrés lors des enquêtes économiques. Engagé en même temps comme auxiliaire dans le bureau de Hasse, il se confronte à l'apprentissage concret de la profession. En 1893, il est choisi comme statisticien de la ville de Zurich, une fonction qu'il assumera pendant trente ans. Durant cette période, Thomann déploie une activité intense et développe une série de travaux très riches et variés, dont une statistique du marché du travail, et des enquêtes sur le mouvement des habitants, les salaires des fonctionnaires, les logements et les terrains construits. La seule ombre à ce tableau provient d'un incident fâcheux, survenu en 1900 lors du recensement fédéral de la population. Au moment du calcul, on constate l'existence d'une erreur de l'ordre de 12'000 personnes par rapport aux données qu'avait recensées Thomann au moyen du nouveau système de contrôle des habitants.

Si Thomann incarne la nouvelle génération issue d'une formation universitaire, Christian Mühlemann (1858-1937), directeur du Bureau cantonal de statistique à Berne de 1888 à 1928, est un représentant de la filière des praticiens formés sur les lieux. Après un apprentissage de télégraphiste – une profession «moderne» –, ce dernier entre en 1878 comme employé au Bureau cantonal de statistique où il se forme au métier. Or, son arrivée correspond justement au moment où l'État bernois

entre dans une grave crise: la majorité radicale, discréditée par des affaires financières liées aux chemins de fer et perturbée par les débuts d'une profonde récession économique, doit accepter la participation des conservateurs au gouvernement. On attribue les affaires intérieures au conservateur Edmund von Steiger (1836-1908)²⁹, qui s'attaque immédiatement à une réorganisation de l'administration. L'ancien directeur du Bureau de statistique, Armand Chatelanat, un radical, est forcé de démissionner en 1880, et Mühlemann prend sa place en 1881 comme directeur intérimaire. Ce dernier va désormais développer une activité prodigieuse, non seulement comme directeur du Bureau, mais également au sein de la Société bernoise de statistique et comme auteur de nombreux articles fréquemment publiés dans le *Journal de statistique suisse*. De 1884 à 1894, puis de 1913 à 1915, Mühlemann est par ailleurs membre du comité de la SSS³⁰. Principalement intéressé par les questions économiques et sociales, il consacre une attention particulière à l'évolution des prix et des salaires, ainsi qu'au développement de l'économie agricole³¹.

Les deux lieux dans lesquels travaillent Thomann et Mühlemann illustrent fort bien les enjeux de la statistique à la fin du 19^e siècle. Dépassant le seuil des 100'000 habitants, la ville de Zurich a été contrainte de développer des moyens administratifs plus efficaces, tandis que le canton de Berne a dû chercher une adaptation de l'appareil étatique aux problèmes de l'économie en crise. Sur le plan de la statistique, les résultats de ces changements poussent à une professionnalisation du personnel et à un élargissement des domaines d'enquêtes. Les expériences faites à Berne et à

²⁹ Erich Gruner, *Edmund von Steiger*, Bern, Francke, 1949.

³⁰ H. Freudiger, «Dr. C. Mühlemann», *JS* 73, 1937, p. 451-452.

³¹ Par ex. Christian Mühlemann, «Zur Statistik der Preise und Löhne im Kanton Bern», *JS* 1889, p. 523 sq; «Ueber die Produktion der Landwirtschaft», *JS* 1886, p. 156-181.

Zurich vont influencer l'évolution dans d'autres régions, comme à Bâle, par exemple, où la création du bureau de statistique est l'enjeu d'un vif débat au sein de l'assemblée de la SSSt qui se tient en 1897 dans cette même ville³². Thomann – qui par la suite exercera une influence considérable sur les statisticiens bâlois Fritz Mangold (1871-1944) et Oskar Hugo Jenny (1876-1966) – y fait une intervention fort remarquée pour soutenir la fondation de ce bureau qui verra le jour en 1902. Dès ce moment, Mangold – formé comme enseignant du secondaire – en deviendra le directeur, une fonction qu'il assumera jusqu'à son élection en 1910 au Conseil d'État. En 1919, il quitte son mandat politique et, à partir de 1921, il poursuit sa carrière comme professeur d'économie et de statistique à l'Université de Bâle. Quant à Oskar Hugo Jenny, chef de ce même bureau de 1910 à 1941, il a tout d'abord fonctionné comme assistant à l'Institut météorologique, puis comme maître d'école secondaire pendant douze ans. Sous sa direction, le bureau de Bâle introduit un système de recensement de la population identique à celui utilisé à Zurich, ce qui amène les deux villes à exprimer parfois les mêmes griefs à l'égard des recensements organisés par le BFS. Quant à la ville de Berne, elle engage en 1914 pour son service de statistique Hans Freudiger (1885-1968), une personnalité particulièrement dynamique. Quatre ans plus tard, le poste est transformé en Bureau de statistique dont Freudiger assurera la direction jusqu'en 1951. Les travaux de ce dernier s'orientent fréquemment sur des aspects sociaux, comme le montre par exemple la statistique du coût de la vie

ou l'indice bernois des coûts de construction des bâtiments, tous deux réalisés sous son mandat³³.

Mentionnons encore rapidement la situation des villes de Fribourg et Genève. A la tête du Bureau de statistique de Fribourg, on trouve Ferdinand Buomberger (1874-1946), un Saint-Gallois qui a étudié l'économie à l'Université de cette même ville³⁴. Réceptif aux questions sociales, Buomberger deviendra par la suite l'un des leaders du mouvement chrétien-social catholique. Son successeur de 1906 à 1921, Hans Schorer (1876-1963), un Bavarois formé par Lujo Brentano et Georg von Mayer, enseigne en même temps avec beaucoup de succès la statistique et les sciences financières à l'Université³⁵. En 1883 à Genève, la nomination comme chef du Bureau de recensement de Louis Dument, un député radical, suscite quelques remarques critiques dans la presse. Dix ans plus tard, Dument est remplacé par Gaspard Dubouchet, un ancien commis du Bureau. En 1896, lors de la création du Bureau de statistique et de recensement, c'est le secrétaire du Département du commerce et de l'industrie, Georges Hedmann, qui en assumera la direction. Après sa mort en 1901, le poste reste vacant jusqu'en 1905. Par la suite, on nomme à la tête de la statistique genevoise Joseph Leclerc (de 1905 à 1911), puis Georges Beurret, auparavant agent du Bureau de recensement³⁶. En l'état actuel de la recherche, il est difficile de situer la statistique genevoise dans le cadre national, sauf que les statisticiens du canton ne semblent pas avoir bénéficié de beaucoup de contacts avec leurs collè-

³² Oskar Hugo Jenny, «Ein halbes Jahrhundert Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 1902-1952», *Vierteljahreshefte hg. vom Stat. Amt des Kantons Basel-Stadt*, 1952, H. 4, Basel 1953, p. 97-123.

³³ Hans Freudiger, «38 Jahre stadtbernerische Statistik», *Beiträge zur Statistik der Stadt Bern*, H. 33, s.d. [1951]; Gerhard Steffen, «75 Jahre stadtbernerische Statistik», *75 Jahre Amt für Statistik der Stadt Bern*, Bern 1993, p. 39-44.

³⁴ *Das Aufgebot*, 15 août 1946; *Vaterland*, 7 août 1946; *Schweizerische Metallarbeiter Zeitung*, 7 janvier 1939; Urs Altermatt *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, Zürich, Benziger, 1972, p. 366.

³⁵ *Festgabe für Hans Schorer zum siebenzigsten Geburtstag*, Bern, Francke, 1947.

³⁶ Sandrine Cioni, Thierry Bubloz, *Les débuts de la statistique officielle genevoise: Du «Bureau général de recensement» au «Bureau de statistique et de recensement» (1881-1914)*, mémoire Université de Genève, 1994.

gues de la Suisse alémanique. Il n'en est pas moins évident que les besoins de cette grande ville suscitent des enquêtes similaires à celles organisées à Zurich et Bâle.

Le développement des activités cantonales et communales se trouve corroboré par l'extension des enquêtes statistiques fédérales sur d'autres terrains. Il s'agit, entre autres, de la question de l'alcoolisme (après l'introduction du monopole sur les alcools en 1887, la Confédération crée l'Administration fédérale des alcools et met à sa tête E. W. Milliet, l'ancien directeur du BFS), de l'aliénation mentale, de l'hygiène et de la criminalité. Par des séries de recensements sur les fabriques, les assurances, les sociétés d'actions, les banques, les caisses d'épargne et l'agriculture, l'économie est mieux cernée – mais sans pour autant permettre des analyses synthétiques capables de couvrir l'ensemble d'un domaine de l'économie suisse. Par contre, le BFS trouve par exemple utile de réaliser une brochure spéciale sur le recensement des ruches d'abeilles (1911), ou un inventaire de la volaille helvétique (1918). Au moment où, en Suisse, on atteint un sommet dans l'industrialisation, c'est paradoxalement la statistique agricole qui est favorisée par un large éventail de publications.

Les nouvelles catégories d'objets introduites dans les statistiques fédérales révèlent aussi d'autres préoccupations politiques. A ce sujet, force est de parler de l'extension du recensement de la population de 1910, où l'on adopte une question sur la durée du séjour des étrangers en Suisse: une demande mise en relation avec l'examen du «problème des étrangers»³⁷. Ainsi, ce qui pourrait relever d'une simple interrogation sur la croissance de la population

étrangère en Suisse répond également aux premiers fantasmes au sujet de la dite «surpopulation étrangère», une notion xénophobe que le recensement fédéral, entre autres, fait pénétrer dans le langage officiel de l'administration. Dans ce sens, on peut également mentionner une démarche particulière du Bureau de statistique de la ville de Zurich qui tient, entre 1914 et 1918, une liste des arrivées et des départs des Juifs³⁸.

Cependant, le plus grand défi posé par la période est celui de la statistique sociale, un domaine hautement sensible qui fera l'objet d'un commentaire ultérieur.

2.3. *Les déchirements au sein de la statistique officielle*

En dépit du réel épanouissement des offices et des travaux, les reproches à l'égard de la pratique et des méthodes utilisées ne cessent de croître. Le malaise se répand sur deux fronts: d'une part, les spécialistes de la statistique officielle supportent de moins en moins bien l'amateurisme pratiqué dans le cadre de la SSSt, et d'autre part, la coordination entre les différents offices fédéraux et cantonaux ne cesse de poser des problèmes. Ces difficultés provoquent finalement la formation d'une sorte de fronde à l'intérieur de la SSSt, un mouvement qui débute le 22 juillet 1889 – un an après le grand recensement fédéral de 1888 – par une Conférence d'une trentaine de statisticiens suisses réunis au *Wilden Mann* à Aarau³⁹. En se donnant le nom d'Union des statisticiens officiels, ce groupe indique implicitement les raisons de sa démarche: approfondir l'approche profession-

³⁷ Thomas Busset, *Pour une histoire du recensement fédéral suisse* Berne, Office fédéral de la statistique, 1993, p. 41 (aussi en allemand)

³⁸ Senti, *Zürcher Statistik*, p. 18.

³⁹ H. Freudiger, 25 Jahre Verband Schweizerischer Statistischer Aemter, conférence donnée à l'assemblée annuelle de l'UOSS du 11 oct. 1945 [manusc. dactylogr.]

nelle et scientifique des enquêtes et organiser de manière plus cohérente les travaux fédéraux et cantonaux. Les instigateurs de cette rencontre se nomment Christian Mühlemann, Emil Naef (de l'Office de statistique du canton d'Argovie), Louis Guillaume (le directeur du BFS) et Josef Durrer (1848-1900), l'un des adjoints du BFS. Ce dernier, qui a fait ses classes dans les collèges religieux de Sarnen, Einsiedeln et Fribourg, est entré au BFS en 1873 où il s'est notamment distingué lors du recensement de la population de 1888⁴⁰.

Le 18 octobre 1890, l'Union organise une deuxième rencontre, mais n'arrive cependant pas à se constituer de manière autonome. Le groupe restera finalement au sein de la SSSSt et continuera de se réunir régulièrement lors des assemblées générales de la société mère. Il n'empêche que les statisticiens professionnels continuent de s'inquiéter quant à l'évolution et la pratique de leur activité. Au début du siècle, des voix critiques se font à nouveau entendre. Lors de l'assemblée annuelle de la SSSSt en 1903, Fritz Mangold avance même une protestation formelle contre le manque de sérieux dans les discussions au sujet du recensement des entreprises. Le travail du BFS est par ailleurs constamment l'objet de jugements sceptiques, voire de reproches, surtout en ce qui concerne les recensements de la population.

Le malaise général aboutit à une nouvelle tentative de regroupement des statisticiens officiels. Dans ce but, Christian Mühlemann, Fritz Mangold, Emil Naef et Heinrich Thomann se rencontrent le 16 mai 1903 à Olten où ils prennent l'initiative de fonder l'Union

intercantonale des statisticiens officiels suisses. L'activité de cette association ne sera cependant pas très conséquente, la deuxième réunion n'ayant lieu qu'en 1910. Selon Hans Freudiger, qui rédige en 1945 un petit survol historique de l'Union, cette impasse serait due à des différends significatifs entre le BFS et les directeurs des offices cantonaux et communaux⁴¹.

Les différents litiges dans les rangs des statisticiens et des économistes provoquent aussi des changements au sein de la SSSSt. Entre 1910 et 1913, quatre des sept membres du comité qui avaient occupé leur siège, à une exception près, pendant plus de quarante ans, quittent leur fonction⁴². Ils sont remplacés par Fritz Mangold, Heinrich Thomann, Hans Schorer et Hermann Schneebeli, statisticien en chef à la Banque nationale. En 1914, la rédaction du *Journal de statistique* est confiée à Julius Landmann, alors professeur à l'Université de Bâle où il a acquis une solide réputation scientifique⁴³. Spécialiste des finances et des banques, expert du Conseil fédéral en matière de politique financière, Landmann marquera considérablement les débats théoriques dans les pages de l'organe de la SSSSt. Force est de souligner que ces changements de personnel signifient non seulement une plus grande présence de la statistique professionnelle, mais aussi une croissance de l'influence de la pensée économique de type scientifique – une orientation qui se manifestera, entre autres, par le nouvel intitulé de la revue: *Journal de statistique et Revue économique suisse*.

Parmi ceux qui commentent la statistique officielle avec perspicacité, on trouve Chris-

⁴⁰ «Dr. Joseph Durrer», *JS* 1900, p. 382-83; cf. aussi le discours d'Adalbert Wirz à la journée annuelle de la SSSSt de 1910, *JS* 1911, p. 5-10.

⁴¹ Freudiger, 25 Jahre, p. 17-19.

⁴² Thomas Busset, Diana Le Dinh, «Le 'Journal de statistique suisse', 1864-1914: de la prédominance de l'éclectisme à l'émergence d'un discours de spécialistes», *Les Annuelles* 4, Lausanne, Histoire et société contemporaine, 1993, p. 85-101.

⁴³ Traugott Geering, «Zum Abschied von der Schweiz», *JS* 1927, p. 551-556.

tian Mühlemann, le directeur du bureau du canton de Berne⁴⁴. Après avoir publié un certain nombre d'articles soulevant les problèmes les plus importants, il expose finalement, en 1916, ses doléances sous la forme d'un historique de la statistique officielle en Suisse⁴⁵. Il y critique notamment la qualité scientifique des enquêtes, relève l'éparpillement des travaux et le manque de coordination, déplore la faiblesse des budgets accordés aux différents bureaux et réprovoque particulièrement la décision des autorités fédérales de déléguer de nombreuses tâches aux secrétariats des associations privées, enlevant ainsi au BFS des moyens indispensables pour améliorer et coordonner son activité. Les propos de Mühlemann sont pertinents et touchent les problèmes de fond du système de la statistique helvétique de cette époque: l'éclatement institutionnel et l'absence de réflexions méthodologiques.

Or de ces défaillances, le BFS et les autres services ne sont certainement pas les seuls responsables, car il paraît évident qu'elles reflètent une certaine logique du système politique suisse. Premièrement, les grands groupes d'intérêts économiques et les milieux du capital financier n'ont qu'un avantage limité à voir se développer une statistique officielle efficace, capable d'analyser l'ensemble des réalités des différents secteurs de l'économie privée. Ils craignent notamment les effets d'une lumière un tant soit peu objective sur les conditions de vie des ouvriers et des ouvrières. Deuxièmement, les cantons et les communes défendent souvent des intérêts particuliers et, par conséquent, ils ont tendance à se protéger de regards trop perspicaces de la part de la Confé-

dération, notamment en matière d'impôts et de finances publiques. Cette attitude est renforcée par des velléités fédéralistes qui s'expriment non seulement dans la Suisse primitive, mais aussi de plus en plus fréquemment dans les cantons de la Suisse romande. De toute façon, une partie des forces politiques bourgeoises ne tient nullement au renforcement des compétences étatiques, surtout s'il s'agit des domaines économiques, financiers et sociaux. Avec pour conséquence que la statistique fédérale, assez bien outillée pour défendre des intérêts communs généraux – pour ne pas parler de ceux des classes défavorisées – est plus ou moins ouvertement entravée par une opposition hétéroclite d'intérêts particuliers.

Une petite aventure dont Herman Greulich est le protagoniste permet d'illustrer de façon exemplaire certains enjeux de ces démêlés. En 1900, Greulich propose d'introduire dans le recensement de la population une question concernant le chômage. Cette proposition est cependant rejetée avec l'argument «qu'il ne serait pas opportun de mettre pour ainsi dire en relief, dans un bulletin de recensement, l'idée de chômage». Car, continue le rapporteur officiel, «le résultat qu'on obtiendrait pourrait provoquer plus ou moins d'agitation dans certaines couches populaires, agitation qui serait loin d'être aussi inoffensive ou insignifiante qu'on se le figure»⁴⁶.

Ces commentaires explicites renvoient à une question capitale qui touche non seulement le choix des critères de la statistique, mais qui va déterminer un aspect fondamental de l'État et de la société helvétiques. Une

⁴⁴ «Über die Aufgabe und Pflege der amtlichen Statistik», *JS* 1902, 1-22; «Über die Aufgabe und Pflege der amtlichen Statistik in der Schweiz», *JS* 1903/II, 1-21; «Die amtliche Statistik an der schweizerischen Landesausstellung 1914 in Bern mit einem Ausblicke auf die amtliche Statistik überhaupt», *JS* 1915, p. 255-267.

⁴⁵ Christian Mühlemann, *Über die Entwicklung und Förderung der amtlichen Statistik*, Separat-Abdruck aus dem «Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung», Brugg, 1916.

⁴⁶ Cité in Buset, Recensement, p. 45 (deutsche Version S. 49).

grande partie du débat politique vers 1900 porte en effet sur des projets visant la mise en place d'un futur État social moderne. Après l'introduction, en 1877, de la Loi sur les fabriques, la question de l'élargissement de la politique sociale est à l'ordre du jour. De nouveaux éléments animent les délibérations, comme par exemple l'enquête statistique du BFS en 1890 qui révèle l'existence de 119'000 assistés officiels en Suisse, soit 4 % de la population. Toujours au cours des années 1890, la politique fédérale s'oriente aussi vers un projet d'assurance maladie et accidents, rejeté en 1900 lors d'une votation populaire, mais adopté finalement en 1911 après avoir été fortement revu à la baisse. Or la bataille pour la mise sur pied de cette assurance joue un rôle d'événement phare dans le vaste débat contradictoire où les statisticiens se trouvent très impliqués. Une partie d'entre eux, en effet, préconise la création d'une statistique sociale officielle dans le but de mieux défendre une politique en faveur des classes défavorisées. Naum Reichesberg (1869-1928), professeur d'économie et de statistique à l'Université de Berne depuis 1892, défend cette option dans de nombreux articles. Quant au radical Albert Mächler, dans une motion au Conseil national datant de 1907, il demande la création d'un bureau fédéral de statistique sociale. En 1914, cette idée fera l'objet d'une pétition au Conseil fédéral rédigée par Reichesberg et August Huggler, le secrétaire de l'Union syndicale suisse.⁴⁷

En dépit de toutes ces sollicitations, la Confédération ne se dote pas d'une véritable statistique sociale; elle se contente, après la mise en vigueur de la Loi sur l'assurance maladie et

accidents en 1912, de quelques travaux statistiques effectués par l'Office fédéral des assurances sociales créé en 1913⁴⁸. Quant à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, fondée en 1918, elle devra développer ses propres recherches dans le domaine⁴⁹. Ce qui revient à dire qu'en fonction des tâches multiples et complexes assignées à la statistique sociale, les travaux réalisés dans les différents offices ne pourront guère satisfaire les objectifs initiaux.

Pour combler un tant soit peu ces lacunes, la SSSSt demande à C. Zuppinger, directeur de la police saint-galloise, d'élaborer une statistique des prix alimentaires – un projet, entre parenthèse, qui semble peu apprécié par le BFS et le Conseil fédéral. La statistique des prix sera toutefois régulièrement publiée dans le *Journal suisse de statistique* et, à partir de 1911, c'est le Bureau de statistique de Bâle qui se chargera d'effectuer le travail. D'autres statisticiens abordent ces problèmes, dont Mühlemann, Jenny, et Jakob Lorenz – un collaborateur de Herman Greulich au Secrétariat ouvrier. Le patronat lui-même comprend fort bien les enjeux de la question et utilise davantage les arguments «statistiques» lors des négociations salariales pour défendre ses positions contre les revendications syndicales.

Avant que les données concernant les prix et les salaires aient révélé les conditions de vie de la classe ouvrière, quelques enquêtes en matière de logements et d'hygiène dans les grandes villes avaient déjà soulevé des questions similaires. Ce fut le cas, par exemple, d'une petite recherche très instructive effectuée à Genève en 1884, au moment où une

⁴⁷ Cf. par exemple N. Reichesberg, *Soziale Gesetzgebung und Statistik. Ein Beitrag zur Frage der Errichtung eines eidgenössischen sozialstatistischen Amtes*, Bern, Scheitlin, 1908; A. Mächler, *Das sozialstatistische Amt und das Amt für die soziale Versicherung*, 1913 (H. 39 der Schweiz. Vereinigung für internationalen Arbeiterschutz).

⁴⁸ *Historique, tâches et organisation de l'Office fédéral des assurances sociales*, Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 1988.

⁴⁹ «60 Jahre Schweizerische Unfallversicherungsanstalt», *SUVA Bulletin*, Nov. 1977; «75 Jahre», *SUVA Bulletin*, Sonderausgabe März 1993.

épidémie de choléra frappe l'Europe. Plus tard, l'image sociale de la ville sera complétée par des tableaux sur le marché du logement, tel le grand rapport sur la ville de Bâle, élaboré en 1889 par le professeur d'économie et de statistique Karl Bücher (1847-1930), un document qui dévoile, entre autres, que les classes défavorisées paient leur appartement plus cher au mètre carré que la bourgeoisie aisée. D'autres travaux confirment ces résultats, comme celui, en 1893, du professeur de statistique à Lausanne André Schnetzler, ou encore celui de C. Landolt à Berne en 1896. L'enquête faite à Zurich, également en 1896, aboutit aux mêmes conclusions, et met de surcroît en exergue les mauvaises conditions de logement des ouvriers italiens⁵⁰. A l'évidence, le problème de l'habitat dans les grandes villes est devenu l'un des facteurs les plus importants du malaise social⁵¹. Et c'est justement cette question qui provoque une intervention de l'Union des statisticiens officiels, particulièrement critiques face au refus du Département de l'intérieur de combiner le recensement de la population de 1910 avec une enquête sur les logements.

Étant donné que certaines villes ont connu durant ces décennies de grandes tensions sociales et parfois de véritables émeutes, comme ce fut le cas du «Käfigturmkrawall» à Berne en 1893, du «Italienerkrawall» à Zurich en 1896, ou encore des grèves générales à Genève en 1902 et à Zurich en 1912, les analyses élaborées par les statisticiens s'introduisent dans un champ hautement politisé. Dans un tel contexte, des enquêtes sur les loyers, la répartition de la propriété foncière ou les prix à la consommation pouvaient être compris, par

ceux qui défendaient farouchement leurs intérêts privés, comme une prise de position «scientifique» en faveur des classes défavorisées.

Au cours de la Première guerre mondiale, ces problèmes de la statistique officielle apparaîtront au grand jour et de manière presque dramatique. En effet, les structures matérielles et sociales subissent l'impact brutal de la guerre économique, un phénomène qui n'épargne nullement la Suisse. Une inflation d'une envergure encore inconnue frappe le pays, et le renchérissement engendre une profonde dégradation des conditions de vie; les salaires réels diminuent de 30%, et un sixième de la population dépend de l'assistance publique. Les coûts élevés de la mobilisation exigent l'introduction d'un impôt fédéral direct, tandis que la production et le commerce extérieur sont soumis, sous la pression des belligérants, à un contrôle étendu. Tout ces éléments donnent à l'administration de la Confédération et aux responsables politiques un poids accru en matière de gestion et d'intervention. Mais les moyens et les méthodes d'analyse, que ce soit dans le domaine de l'économie politique, de la politique financière ou de la statistique tout court, ne suivent pas l'évolution très rapide des problèmes posés par le conflit. L'inflation laisse même perplexe les quelques spécialistes dont on dispose en Suisse, et le renchérissement n'est observé que de manière aléatoire par les responsables, incapables de tirer rapidement des conclusions pertinentes. Ainsi par exemple, ce n'est qu'en 1917 seulement que des mesures de rationnement sont enfin introduites.

⁵⁰ André Schnetzler, «Arbeiterwohnungen», *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, hg. von N. Reichesberg, Bd. 1, Bern s.d., p. 195-211.

⁵¹ Par ex. Paul Pflüger, «Die Wohnungsfrage in der Schweiz», *Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik* 18, 1911, p. 1-15; Carl Brüsweiler, *Die Erhebung über den Zürcher Wohnungsmarkt. Versuch einer neuen Bestimmungsart des normalen Leerwohnungsprozentsatzes*, Zürich, Statistik der Stadt Zürich 15, 1913.

Dans cette situation difficile, les statistiques concernant les prix et les salaires deviennent des références capitales, alors que le pays ne dispose d'aucun indice des prix reconnu par toutes les régions et tous les partenaires sociaux. Les bureaux de statistique de Bâle, d'Argovie et de la ville de Berne publient en effet chacun leurs propres données; et à Zurich, un indice des prix est élaboré par Jakob Lorenz (1838-1946), alors directeur de la *Lebensmittelverein* et chef de l'office cantonal pour l'approvisionnement alimentaire (*Ernährungsamt*). Quant au BFS, une conférence convoquée par l'Union des villes suisses en septembre 1915 lui suggère de prendre en main cette tâche importante. Mais la proposition est accueillie avec réserve, et le BFS se contente de publier, à partir de novembre 1915, un simple bulletin des prix: une réticence qui semble avoir été imposée au directeur du BFS, Marcel Ney, par ses supérieurs, à savoir les responsables politiques.

En guise de conclusion provisoire, constatons que durant cette période charnière des années 1890 à la Première guerre mondiale, la statistique suisse s'est considérablement élargie et diversifiée. Mais elle n'a cependant pas réussi à mettre sur pied une collaboration efficace entre les différents bureaux, notamment entre ceux des cantons et des communes et le BFS. Sur le plan du choix des objets à soumettre aux enquêtes, d'importants domaines n'ont pas été approchés et, à la fin de la Première guerre mondiale, on pouvait craindre que la Suisse n'arrive pas à rattraper l'évolution et la performance des méthodes statistiques en vigueur dans les pays étrangers. Face à cette situation, quelques statisticiens professionnels décident d'intervenir pour amorcer une réforme de leurs institutions et un renforcement de leur statut professionnel – une démarche qui donnera naissance à l'Union des offices suisses de statistique (UOSS).

3. La statistique face aux guerres et aux crises

3.1. *Le choc de la Première guerre mondiale*

« En août 1914, écrit Bernard Michel au début de *l'Histoire économique et sociale du monde*, l'homme européen n'entre pas seulement dans l'insécurité matérielle de la guerre; avec le XXe siècle, il pénètre dans des espaces économiques morcelés et en perpétuelle transformation⁵².

A la fin de la Première guerre mondiale, en effet, plus rien n'est comme avant; des changements parfois brutaux touchent tous les domaines de la vie, aussi bien économique que sociale et politique. Les bases matérielles de la société – capacités de production et d'accumulation, consommation, finances, systèmes monétaires et commerce – connaissent le plus profond chambardement de l'histoire. Grande créancière des Amériques avant la guerre, l'Europe est devenue le débiteur le plus important des États-Unis, au moment où une inflation encore jamais vue dans l'histoire dérègle complètement les systèmes monétaires et fait chuter l'épargne et le pouvoir d'achat des classes populaires et de la petite bourgeoisie. Et si une certaine stabilisation intervient au cours des années 1920, elle n'est que de courte durée. Au krach de la bourse de New York en 1929 succède la grande crise mondiale, dont la sortie s'effectuera grâce à la course aux armements qui prépare la Deuxième guerre mondiale.

En Suisse, après une petite reprise économique à la fin de la guerre, une première crise,

violente, frappe le pays en 1921. Quant à la dépression des années 1930, elle se déploie certes de manière plus rampante qu'ailleurs, mais elle se maintient aussi plus longtemps, avec un paroxysme en 1936, l'année même de la dévaluation du franc. La politique économique, dont l'incidence sur la statistique s'accroît, est dominée par l'idéologie conservatrice du bloc bourgeois composé de radicaux, de catholiques-conservateurs et du nouveau *Parti des paysans, artisans et bourgeois* (PAB aujourd'hui UDC). La grève générale de 1918, l'événement le plus grave depuis la guerre civile de 1847, manifeste la profondeur du conflit entre le mouvement ouvrier et les classes bourgeoises; la rhétorique et la mentalité politiques de cette époque, qu'on peut caractériser d'austère et guerrière, restera fortement marquée par cette fracture. Un certain repli généralisé se traduit également par une longue stagnation démographique, le taux de croissance descendant à son plus bas niveau depuis l'Ancien Régime avec une moyenne de 3,55%, soit presque quatre fois moins que le taux d'avant guerre (12,84%)

L'espace statistique international enregistre à sa manière ces grands bouleversements. Tout d'abord intervient un rapprochement décisif entre l'économie politique et les statistiques mathématiques, un mouvement qui favorise le perfectionnement des outils méthodologiques comme la «régression» et la «corrélation». Parallèlement, la pratique des sondages et de l'échantillonnage se développe, permettant une meilleure évaluation des marchés, des consommateurs et du comportement des

⁵² Pierre Léon, *Guerres et crises 1914-1947. Histoire économique du monde*, vol. 5, Paris, Colin, 1977, p. 9.

électeurs: une invention liée au nom de George Gallup (1901-1984), le fondateur en 1935 de l'*American Institute of Public Opinion*. Une nouvelle technique de recensement des données par cartes perforées, connue sous le nom de machines électriques de Hermann Hollerith (1860-1929) se répand. Mais en dépit de ces modernisations de grande portée, la statistique officielle de l'ensemble des pays européens éprouve de grandes difficultés à s'adapter aux nouvelles perspectives qui lui sont imposées⁵³. Les mêmes problèmes existent en Suisse où le BFS, notamment, semble adopter une position de retrait, en cela conforme à la politique d'austérité prônée par le Conseil fédéral des années 1930.

Les dirigeants du BFS de cette période se comportent, à l'évidence, un peu à l'image des mentalités politiques dominantes des années 1930 et de la Deuxième guerre mondiale. Au directeur du BFS de 1914 à 1928, Marcel Ney (1874-1928) – un mathématicien et ancien collaborateur d'une assurance –, succède Jakob Lorenz, déjà introduit au cours des années 1920 auprès des autorités grâce, entre autres, à une expertise sur la statistique de l'administration fédérale où il dresse un bilan plutôt mitigé de la situation⁵⁴. Nommé professeur de sociologie et d'économie à l'Université de Fribourg après son bref passage à la tête du BFS de 1929 à 1930, Lorenz deviendra l'un des maîtres à penser de la droite catholique et des courants corporatistes⁵⁵. De 1931 à 1946, il est remplacé par Carl Brüscheiler (1878-1956), un homme formé à la haute école de Saint-Gall⁵⁶. Engagé depuis 1908 au Bureau de sta-

tistique de la ville de Zurich, Brüscheiler y a acquis une grande routine dans la présentation des chiffres, tout en portant une forte attention au style de ses articles afin de les rendre accessibles et agréables à lire. Durant la période où il fonctionne comme directeur du BFS, il s'aligne de façon de plus en plus étroite sur les positions idéologiques du Conseiller fédéral Philippe Etter, chef du Département fédéral de l'intérieur de 1934 à 1959. Il n'hésite pas à se prononcer sur des sujets comme la famille et la religion, le recul des naissances ou les dangers intrinsèques à l'urbanisation, ce qui lui vaut non seulement la reconnaissance des courants politiques de la droite, mais également une popularité certaine auprès du grand public⁵⁷.

Avant d'aborder quelques-uns des grands thèmes traités par la statistique de l'époque, il convient de résumer rapidement sa situation institutionnelle. A l'instar de Zurich et de Bâle, quelques grandes villes se dotent maintenant, elles aussi, de services de statistique. L'Office de Berne, dirigé par Hans Freudiger, développe de nombreuses activités, particulièrement dans le domaine social. La ville de Saint-Gall crée, en 1922, une «*Statistische Beamtung*», prise en charge par le fonctionnaire responsable de l'office des logements (le terme de «bureau de statistique» n'interviendra qu'en 1938, et le service sera finalement intégré dans la section «*Wirtschaftsförderung und Planungs-koordination*» en 1983). D'autres villes mettent également en chantier une quantité de travaux dans ce domaine, comme Bienne par exemple. Mais faute de recherches systématiques à

⁵³ Loïc Blondiaux, «Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics», *Politix* 25, 1994, p. 117-152.

⁵⁴ Jakob Lorenz, *Die Reorganisation der Statistik in der Bundesverwaltung*. Bericht und Vorschlag an das Eidg. Finanzdepartement, Bundesarchiv E 7800 3/170.

⁵⁵ Quirin Weber, *Korporatismus statt Sozialismus*, Freiburg, Universitätsverlag, 1989, p. 4.

⁵⁶ E. Grossmann, «Carl Brüscheiler», *JS* 1956, p. 522-23.

⁵⁷ Carl Brüscheiler, Maurice Veillard, Philip Etter, *Bevölkerungsprobleme und Familienschutz in der Schweiz*, Bern, Eidg. Stat. Amt, 1941; «Konfession und Geburtenrückgang», *Kirche und Leben, Jahrbuch der katholischen Schweiz* 8, 1938, p. 40-61; «Industrialisierung und Verstädterung in der Schweiz», *Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft*, St.Gallen, Verlag der Fehr'schen Buchhandlung, 1945, p. 323-334.

ce sujet, les informations font encore largement défaut. Toujours est-il que les villes d'une certaine grandeur, confrontées à des problèmes sociaux et urbains accrus, ont de plus en plus souvent recours aux enquêtes quantitatives. Les *Informations statistiques*, publiées depuis 1931 par l'Union des villes suisses, témoignent de ce type de préoccupations dans les régions urbanisées.

Notons sur le plan cantonal l'apparition, en 1929, de l'*Ufficio di statistica* du canton du Tessin et, en 1939, de celui du canton de Lucerne – qui interrompt son activité de 1943 à 1944 pour la reprendre avec un seul poste de travail jusqu'en 1973. C'est en 1936 que Bâle-Campagne est pourvu d'un bureau de statistique, mais il semble rapidement chargé d'autres tâches et forcé d'abandonner presque totalement ses buts initiaux. Le bureau de Fribourg, fondé en 1895, cesse quasiment son travail après le départ de Hans Schorer en 1922 et, à partir de 1934, il est sans personnel. A la veille de la Deuxième guerre mondiale, il existe neuf bureaux cantonaux et communaux de statistique. Dans l'ensemble, ils n'ont que faiblement augmenté leurs effectifs au cours des deux décennies précédentes. Selon les données disponibles, on peut estimer entre 70 et 90 le nombre de personnes qui y travaillent, et seulement un petit pourcentage d'entre elles bénéficie d'une formation spécifique ou universitaire⁵⁸.

Au niveau fédéral, mis à part les services de statistique de l'Office fédéral des assurances sociales (1913) et de la Caisse nationale suisse d'assurances en cas d'accidents (1918) dont

les tâches se multiplient, on peut citer quelques créations, comme par exemple le Bureau fédéral du travail, constitué en 1920 et réorganisé en 1929 sous le nom d'Office fédéral de l'Industrie, du Travail, des Arts et des Métiers (OFIAMI). Les travaux statistiques de cet Office occupent non seulement une place stratégique d'une certaine envergure dans la politique fédérale, mais ils vont aussi concurrencer le statut du BFS⁵⁹. Dans cette même optique, le Département fédéral de l'économie constitue, en 1932, une commission pour l'observation de la conjoncture dans laquelle sont impliqués les représentants des différents services de statistique. Fondée à l'origine pour jouer le rôle d'un organe consultatif ayant pour tâche d'élaborer des modèles d'analyses économiques, cette instance va peu à peu se subdiviser en de nombreuses sous-commissions: un éclatement significatif, mais dont l'histoire reste à écrire. La liste de ses activités indique en tout cas la présence de quelques travaux statistiques sur la production, les salaires, les coûts de la vie, les impôts etc.⁶⁰ A cette énumération, ajoutons encore le Bureau suisse de prévention des accidents, un organisme qui bien que jouissant du point de vue formel d'un statut privé, n'en appartient pas moins à la famille des institutions nationales dotées d'un service de statistique⁶¹.

C'est autour des finances publiques que s'organise un autre lieu important de la statistique fédérale. L'énorme croissance des dépenses dues à la guerre exigeait en effet la mise en place de nouveaux instruments de contrôle et de gestion. L'introduction du premier impôt direct de la Confédération en 1915

⁵⁸ Oskar H. Jenny, «Die Entwicklung der kantonalen und kommunalen Statistik», *Schweizerische Wirtschaftsfragen. Festgabe für Fritz Mangold*, hg. von der Schweiz. Ges. für Statistik und Volkswirtschaft, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1941, p. 104-120.

⁵⁹ *L'OFIAMI se présente*, Berne, OFIAMI, 1988, p. 22.

⁶⁰ «Kommission für Konjunkturbeobachtung», Archives Fédérales, E 9500.109.

⁶¹ *50 Jahre Einfälle gegen Unfälle, bfu 1938-1988*, Bern, Schweiz. Beratungsstelle für Unfallverhütung, 1988.

offre la possibilité de mieux appréhender les ressources financières du pays⁶², une matière qui, jusque là, avait peu fait l'objet de statistiques. L'un des rares travaux intéressants à ce sujet est le *Finanzhaushalt der Schweiz* (4 vol., 1915-1919) de Jakob Steiger (1861-1934), professeur de finances publiques à l'Université de Berne et membre de la commission chargée de l'élaboration de l'impôt de guerre. A partir de 1920, les résultats de cet impôt et les données concernant les finances publiques sont publiés sous différentes formes par le BFS⁶³. Mais les autorités politiques n'arrivent pas à se décider pour une organisation centralisée et efficace, un défaut qui pourrait avoir joué le rôle de frein dans l'évolution méthodologique et scientifique de la statistique helvétique.

La priorité accordée à la statistique officielle ne doit cependant pas faire oublier le secteur privé, en particulier celui de l'économie. L'association qui coordonne les intérêts économiques, l'USCI (Vorort), avait déjà envisagé l'élaboration de statistiques comme l'une de ses tâches principales lors de la création de son Secrétariat en 1883. Depuis 1878 déjà, l'USCI publie les *Berichte über Handel und Industrie in der Schweiz* où se trouve réuni un abondant matériel de données quantitatives. Le Vorort s'est aussi révélé très efficace dans l'organisation des chiffres en vue des interventions politiques⁶⁴, comme par ailleurs l'Office suisse d'expansion commerciale, créé en 1927 et soutenu par la Confédération qui y injecte des sommes considérables. Les banques, quant à elles, organisées depuis 1912 en Association suisse des banquiers, ne sont pas en reste. Depuis 1899, elles disposent d'une revue hautement spécialisée, l'*Annuaire financier suisse*,

dont le rédacteur en chef de 1900 à 1933 est Jakob Steiger, alors que Traugott Geering – qui fut brièvement chef de la statistique commerciale de la Confédération – y collabore étroitement. Et pour ne pas oublier l'autre pôle du monde économique dans ce bref survol des milieux associatifs, il convient de mentionner encore, en guise d'exemple, l'Union syndicale suisse (USS) qui a toujours accordé une attention soutenue aux données statistiques, mais n'a jamais disposé des instruments nécessaires pour intervenir dans les débats chiffrés. En 1927, pourtant, l'USS crée son premier poste de secrétaire «scientifique» et y place Max Weber (1897-1974), le futur Conseiller fédéral. Dans son travail syndical, Weber – qui a étudié l'économie à l'Université de Zurich chez Sieveking, Saitzew, Bachmann et Grossmann – va systématiquement utiliser les chiffres disponibles pour faire valoir ses positions.

Longtemps, les universités suisses ont considéré la statistique comme une simple annexe de l'économie politique, ou comme un complément spécifique des *Staatswissenschaften*. Mais son développement, aussi bien dans le sens d'une complexification des méthodes que d'une diversification des domaines d'application, exige une meilleure organisation de l'enseignement. Dans d'autres pays, cette discipline est déjà en train d'acquiescer un statut autonome, comme par exemple à Paris, où l'Institut de statistique est créé à la Sorbonne en 1920. Rien de tel en Suisse, si ce n'est la fondation, en 1929, du *Betriebswirtschaftlichen Institut* de l'École polytechnique fédérale (EPF), dirigé par Eugen Böhler (1893-1977). A noter que celui-ci aura une influence non négligeable sur la statistique helvétique; d'une part, grâce à son enseignement à l'EPF de

⁶² Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse, 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993.

⁶³ Ernst Weinmann, *Zur Entwicklung und zum heutigen Stand der schweizerischen Finanz- und Steuerstatistik*, Zürich, Buchdruckerei Fluntern, 1943.

⁶⁴ Beat R. Zimmermann, *Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus*, Bern, Lang, 1980.

1924 à 1964 et, d'autre part, en raison de ses fonctions importantes comme expert du Conseil fédéral – en matière de questions conjoncturelles par exemple⁶⁵.

Dans le cadre de l'enseignement en économie, on trouve çà et là quelques statisticiens qui se distinguent, tel Fritz Mangold, professeur de statistique à l'Université de Bâle, qui assume également de 1926 à 1944 la fonction de rédacteur du *Journal suisse de statistique*. Son successeur au *Journal*, L. V. Furlan (1886-1955), est un adepte de la pensée économique de Pareto, et il est connu en particulier pour son gros ouvrage intitulé *Das Harmoniegesetz in der Statistik*⁶⁶. A Zurich, Eugen Grossmann (1879-1963) amorce sa carrière un peu de la même façon que Fritz Mangold. Nommé tout d'abord directeur du Bureau de statistique du canton de Zurich (de 1908 à 1910), il devient ensuite secrétaire de l'Union des villes suisses jusqu'en 1914, année où il refuse le poste de directeur du BFS qu'on lui propose. Par la suite, Grossmann enseignera les finances et la statistique à l'Université de Zurich pendant plus de trente ans⁶⁷. Un pas important vers un élargissement qualitatif de l'enseignement sera franchi en 1946, lorsque Wilhelm Bickel – que nous retrouverons plus loin – succédera à Grossmann à la chaire des sciences de la finance et de la statistique. A l'Université de Berne, après la mort de Reichesberg en 1928, la statistique est enseignée par Walter Pauli et Julius Wyler (un collaborateur du BFS), mais leurs cours ne relèvent pas d'une véritable chaire.

En ce qui concerne les méthodes mathématiques en économie politique telles qu'elles sont élaborées ou mises en pratiques dans les

Universités de Lausanne (Walras et Pareto), Fribourg et Berne (Alfred Amonn 1883-1962), leur impact reste encore à évaluer. Et si l'arrivée à Lausanne de Pasquale Boninsegni (1869-1939) comme successeur de Pareto correspond à un déclin de la qualité des approches méthodologiques⁶⁸, on doit aussi constater l'émergence de l'économétrie dont les répercussions sur la statistique n'ont pas encore fait l'objet d'études spécifiques. En l'état actuel de la recherche, il est donc difficile de se prononcer sur la qualité et les orientations de ces concepts mathématiques, et il est notamment impossible d'estimer leur rôle dans l'évolution de la statistique helvétique.

3.2 L'Union des Offices Suisses de Statistique⁶⁹

A observer non seulement les disparités intrinsèques aux milieux de la statistique, mais aussi celles qui ressortent de l'ensemble de la structure socio-économique de l'entre-deux-guerres, on comprend mieux l'aspiration des statisticiens professionnels à une meilleure organisation et coordination de leur travail. Et c'est bien l'objectif de l'Union des statisticiens lorsqu'elle reprend ses activités et se réunit le 16 mai 1918 à Zurich. On y discute en effet le système des cartes perforées de Hollerith, tandis que Oskar H. Jenny, chef de la statistique bâloise, commente l'élaboration des formulaires des prochains recensements fédéraux. Hans Freudiger, pour la première fois présent, intervient au sujet de la politique professionnelle concernant le métier. Finalement, les participants avancent encore quelques remarques à l'intention des

⁶⁵ *Kultur und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhler*, hg. von der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1963.

⁶⁶ Walter Kull, «Prof. Dr. L.V. Furlan», *JS* 1955, 512-514.

⁶⁷ Richard Büchner, «Eugen Grossmann», *JS* 1963, 273-76.

⁶⁸ Giovanni Busino et Pascal Bridel, *L'école de Lausanne de Léon Walras à Pasquale Boninsegni*, Lausanne, Université de Lausanne, 1987.

⁶⁹ Cette partie de l'histoire porte largement sur le texte de Hans Freudiger, 25 Jahre.

autorités fédérales, déplorant en particulier que l'Union n'ait pas été invitée à siéger dans la Commission fédérale de statistique récemment créée. Les mêmes griefs apparaissent, parfois de manière assez virulente, lors de l'assemblée générale de la SSSt en novembre 1919: «... la statistique suisse va très mal actuellement. Elle n'ira pas mieux si on ne lui apporte pas de profonds remèdes» dit Freudiger, et Mangold ajoute: «Là bas, la direction [du BFS] travaille avec du personnel qu'on aurait du licencier depuis longtemps»⁷⁰.

A la veille de la fondation de l'UOSS, il ne fait pas de doute que les rapports entre les autorités fédérales et le BFS d'une part, les statisticiens des cantons et des villes d'autre part, sont des plus mauvais. Un petit commentaire parmi les plaintes et griefs cités par Hans Freudiger dans sa brève histoire de l'UOSS, manifeste la grogne ambiante, car il y est sujet de «gabegie de ces hauts messieurs de la statistique fédérale». C'est sur fond de ce climat peu amène que l'Union se réunit pour la dernière fois le 10 décembre 1919. Christian Mühlemann démissionne de son poste de président et décide avec ses six collègues – dont Marcel Ney, le directeur du BFS! – de fonder une organisation plus formelle, portant cette fois non sur l'adhésion de membres individuels, mais sur celle des bureaux officiels du pays. Les statuts préparés par Oskar H. Jenny prévoient, en conséquence, une association avec droit de vote accordé uniquement aux représentants des offices de statistique affiliés. Trois mois plus tard, le 16 mars 1920, l'assemblée constitutive de l'UOSS, présidée par le chef de la statistique du canton de Zurich Friedrich Locher, en adopte les statuts. L'Union se donne pour buts d'améliorer les résultats des travaux

en les préparant de façon plus coordonnées, de perfectionner les méthodes et d'intensifier la formation des jeunes.

Oskar H. Jenny, Hans Freudiger et Carl Brüscheiler forment le groupe dynamique qui tente de lancer la nouvelle organisation. Par contre, Christian Mühlemann – encore chef du bureau cantonal bernois et l'un des statisticiens jusque-là des plus remuants – ne semble plus exercer une activité significative. Au cours de l'entre-deux-guerres, le groupe initial de 1920 est complété par quelques personnalités intéressantes: Erwin Leemann (né en 1905), chef de l'office de statistique du canton de Zurich de 1932 à 1943; Alfred Senti (1888-1974), successeur de Brüscheiler à la tête du bureau de la ville de Zurich; et Wilhelm Bickel (1903-1977), chef de la statistique cantonale de Bâle entre 1941 et 1943, puis de Zurich entre 1944 et 1946⁷¹. Quant au premier comité de la nouvelle UOSS, il est composé de Friedrich Locher, Hermann Schneebeli et Oskar H. Jenny.

Dès ses débuts, l'UOSS enregistre l'adhésion des bureaux cantonaux de Zurich, Berne, Bâle-Ville et Argovie (ce dernier dissout en 1921 pour réapparaître en 1946), les bureaux des villes de Zurich et de Berne, ainsi que le service de statistique de la Banque nationale, représenté par Hermann Schneebeli. Les Départements fédéraux des chemins de fer et des finances refusent délibérément leur affiliation. A ce stade, l'UOSS n'est donc pas encore un organe représentatif de la statistique officielle. En 1950 pourtant, 19 bureaux ont adhéré à l'Union, dont le BFS en 1929⁷²: une modification des comportements qui laisse deviner un tassement des tensions qui avaient dégradé les

⁷⁰ «Protokoll der öffentlichen Jahresversammlung, 7.-8. November 1919», *JS* 55, 1919, 315-16.

⁷¹ *NZZ* 9 et 19 avril 1977; Hans Fehr, «Professor Dr. Wilhelm Bickel zum Gedenken», *JS* 1977, p. 219.

⁷² Hans Schwytzer, «Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des Verbandes Schweizerischer Statistischer Aemter (VSSA)», *Forum Statisticum* 4, sept. 1975, p. 15.

rapports entre la statistique fédérale et les offices cantonaux et communaux. Certains directeurs du BFS sont même élus à la tête de l'UOSS, comme Brüscheiler de 1936 à 1939, A. Koller de 1949 à 1953, et A. Meli de 1963 à 1968. Quant à l'OFIAMT, l'autre lieu fort de la statistique fédérale, son représentant occupe un siège au comité de l'UOSS de 1923 à 1929, puis à nouveau de 1940 à 1945.

La vie de l'UOSS durant ses trois premières décennies est marquée par des processus d'adaptation à la culture politique helvétique. L'un de ses principaux objectifs est d'aplanir les clivages entre les différents offices et régions du pays, alors que son activité est en grande partie focalisée sur les assemblées annuelles, dont les conférences et débats constituent la pierre angulaire. Un survol des quelques 90 conférences prononcées entre 1920 et 1950 donne la combinaison suivante: un quart de celles-ci est consacré à des questions techniques et méthodologiques, un peu plus d'un cinquième à l'économie, la même part aux problèmes sociaux, un septième à des aspects politiques et juridiques, et un huitième aux recensements de la population. Précisons que dans la partie réservée au social, les questions ayant trait aux coûts de la vie et aux logements dominant largement. Parmi les conférenciers réguliers, on peut nommer Oskar H. Jenny, Wilhelm Bickel, Hans Freudiger et Carl Brüscheiler – ce qui montre que les représentants de Zurich, Berne et Bâle, soutenus par le directeur du BFS, supportent une bonne partie de l'activité de cette association professionnelle.

Tandis que les statisticiens officiels s'organisent de manière autonome, la société mère –

la SSSt – procède elle aussi à une profonde restructuration⁷³. La révision de ses statuts en 1928 porte encore les signes de la «révolte» de 1913, puisqu'on y introduit une clause limitant la durée des mandats des membres du comité. Elle abandonne par ailleurs ses propres projets de recherches et d'enquêtes, dont quelques-uns seront repris par les bureaux de la Confédération, comme par exemple l'indice des prix. C'est par contre dans sa revue que la SSSt investit davantage d'énergie. A Julius Landmann – qui a donné au *Journal de statistique* une orientation nettement plus scientifique – succède en 1928 un autre universitaire, Fritz Mangold, qui va diriger la revue jusqu'en 1944, date à laquelle il est remplacé par le professeur Bâlois Valentin F. Wagner (1895-1959), un élève de Landmann et un théoricien réputé de l'économie⁷⁴. Cette même année 1944, le titre change à nouveau, et le *Journal* devient la *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique*. Son caractère plus académique est corroboré par une nette préférence pour le traitement de sujets économiques. La SSSt elle-même se dirige davantage vers ce secteur, pour finalement enregistrer cette évolution en changeant son nom en Société suisse de statistique et d'économie politique (1937). Pourtant, les statisticiens s'y maintiennent en bonne place, comme le montre en 1939 l'élection à la présidence de Carl Brüscheiler. Quant aux effectifs, ils affichent une petite croissance, mais le nombre de 500 membres, déjà atteint une fois au 19^e siècle, n'est dépassé qu'en 1939. Ce n'est qu'après la Deuxième guerre mondiale que la progression reprendra de manière dynamique.

Sans aucun doute, aussi bien l'UOSS que la SSSt s'affirment durant cette période des deux

⁷³ Hermann Bächtold, «Ursprung und Entwicklung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft», *JS* 1924, p. 374-382; Fritz Mangold, «75 Jahre Schweizerische Statistische Gesellschaft», *JS* 1939, p. 397-407; Frédéric Scheurer, «Un quart de siècle d'histoire de la Soc. suisse de statistique et d'économie politique, 1939-1964», *JS* 1964, p. 613-628.

⁷⁴ Walter A. Jöhr, «Valentin F. Wagner», *JS* 1959, p. 145-151.

guerres et de la crise économique mondiale. Mais cette image positive ne doit cependant pas masquer les tensions et les enjeux qui traversent alors les milieux de la statistique. Une analyse critique, menée avec les outils de l'histoire sociale, permet de constater que les organisations et les débats des statisticiens fonctionnent souvent comme des créneaux pour un usage et des finalités sociales et politiques. La mise en place de certaines enquêtes et la rhétorique qui les accompagne s'avèrent fréquemment comme des lieux avantageusement mis au service de la diffusion de valeurs idéologiques. Les «chiffres de Brugg» par exemple, c'est-à-dire les données préparées par Ernst Laur et le secrétariat de l'USP, sont utilisés aussi bien pour solliciter des subventions que pour diffuser le culte de la paysannerie: une façon de faire qui illustre assez bien ce type de stratégie. C'est sur quelques-uns de ces aspects particuliers qu'il convient de s'arrêter encore un peu.

3.3 *Les enjeux politiques et sociaux de la statistique dans l'entre-deux-guerres*

Chercher à comprendre les grands changements structurels propres au 20^e siècle, c'est relever, entre autres, la mise en place d'une certaine forme de «rationalité», investissant aussi bien la production, les marchés et la consommation, que la culture politique. En premier lieu, ce nouveau paradigme se confond parfaitement avec les procédés technocratiques censés améliorer les fonctionnements économiques et sociaux. Du point de vue de la culture politique, le socio-

logue allemand Max Weber interprète ce phénomène comme une évolution inévitable vers la rationalisation du pouvoir dans les sociétés modernes, un processus dont il voit l'origine dans le «désenchantement de la Fin du siècle». Bien que ne partageant pas complètement cet avis, il me semble qu'on ne peut tout à fait nier l'existence d'une tendance vers la formalisation accrue de la bureaucratie, de l'administration et du système politique en général – lui-même de plus en plus soumis aux intérêts de l'économie. En 1928, commentant ce phénomène, l'historien Emil Dürr parle de «*Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*»⁷⁵. Un peu plus tard, Carl Brüscheiler constate la même logique et insiste à ce propos sur le rôle joué par la statistique et la politique économique, tout en précisant que: «A juste titre, on ne saurait se plaindre de trop, mais de trop peu de statistiques»⁷⁶.

Pourtant, dans les changements structurels du politique et du social, les statistiques ont une fonction primordiale. A la rhétorique publique et aux confrontations sociales, elles livrent leur répertoire spécifique et un style novateur. Ces derniers aspects forment la trame du contexte dans lequel s'inscrivent un certain nombre de thèmes esquissés ci-après dans leurs relations avec la pratique statistique, à savoir: les rapports de forces entre la bourgeoisie et le mouvement ouvrier, le revenu national et la richesse du pays, et le discours idéologique des années 1930-1945.

Dans la troisième partie du chapitre 2, il est question des démarches entreprises en Suisse au début du siècle pour la mise en place d'une statistique sociale, et des enjeux politiques dont celle-ci est à la fois la manifestation et le

⁷⁵ Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Basel, Helbling & Lichtenhahn, 1928.

⁷⁶ Carl Brüscheiler, «Statistik und Wirtschaftspolitik», *Schweizerische Wirtschaftsfragen. Festgabe für Fritz Mangold*, hg. von der Schweiz. Ges. für Stat. und Volkswirtschaft, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1941, p. 18.

reflet. Ainsi, avec la construction d'une statistique des prix, c'est un élément capital des conditions de vie des classes populaires qui est relevé – classes dont le sort devient dramatique lors du renchérissement qui sévit durant la Première guerre mondiale. Si les différents indicateurs sociaux mettent cruellement en lumière l'appauvrissement de certaines catégories défavorisées, on prend aussi acte que les critères qui entrent dans la composition de l'indice ne sont pas forcément immuables, et que la signification des données dépend des choix effectués et des méthodes appliquées.

Afin de définir un instrument acceptable pour l'ensemble des partenaires sociaux, le Conseiller fédéral Edmund Schulthess convoque, en septembre 1923, une conférence nationale⁷⁷. A côté des représentants des associations faitières siègent quelques statisticiens (dont Freudiger, Jenny et Mangold), qui joueront un rôle non négligeable dans les délibérations. Le projet d'indice dont il est question a été élaboré par Freudiger, et il est soutenu en premier lieu par les syndicats. Mais le choix des données qui entrent dans sa composition – inclusion ou non des impôts, des loyers ou des légumes et des fruits – suscite déjà toutes sortes de remarques critiques qui ne cesseront pas d'accompagner la définition de cet outil de mesure sociale tout au long du 20e siècle. Quant aux statisticiens, ils sont également divisés entre eux. Freudiger, par exemple, est soupçonné d'être trop proche des intérêts syndicaux. Pourtant, le 25 février 1924, la conférence accepte finalement – à l'exception d'une seule voix – l'Indice suisse des prix à la consommation, et le Conseil fédéral en confie la gestion à l'Office du travail (le futur OFIAMT).

Issue de cette même conférence nationale, une commission permanente de statistique sociale voit également le jour. Présidée par Jakob Lorenz, elle est composée de délégués du patronat, des syndicats, de l'USP et du monde universitaire, alors que Freudiger et Brüscheiler y représentent la statistique officielle. Les fonctions de cette instance ne seront jamais très clairement définies, ce qui va la priver des moyens nécessaires pour mettre en place une politique de la statistique un tant soit peu cohérente.

En dépit de son développement dans le cadre de l'activité de l'OFIAMT⁷⁸, la statistique sociale ne répondra jamais aux véritables aspirations des milieux intéressés. Car elle est un peu façonnée à l'image de la politique sociale en général – stoppée à mi-chemin pour reprendre un nouveau souffle à la fin de la Deuxième guerre mondiale seulement. Il en va ainsi de l'AVS, dont le principe est inscrit dans la Constitution en 1925 déjà, mais dont la mise en pratique ne se fera qu'à partir de 1947. Pareilles réticences caractérisent également la politique en matière de chômage et d'assurances sociales. Mais si l'orientation générale de la statistique officielle ne change pas fondamentalement, il n'en va pas de même des modalités des conflits sociaux et salariaux qui prennent dès lors un tournant décisif. Accepté par les divers partenaires, le débat sur fond de statistiques devient en effet le lieu commun principal de leur argumentaire. Cette traduction des conflits du travail en négociations formalisées s'accorde par ailleurs fort bien à la gestion moderne des entreprises, alors que le langage chiffré propose une forme d'orientation symbolique très utile dans une période de déstabilisation économique et

⁷⁷ Stefan Barmettler, *Der Landesindex der Konsumentenpreise als Gegenstand und Ausdruck sozialer Verständigung im Zeitalter des Ersten Weltkrieges*, Lizentiatsarbeit Universität Zürich, 1985.

⁷⁸ Hans A. Traber, «Geschichte der schweizerischen Sozialstatistik», *Forum Statisticum* 2, 1974, p. 3-11.

d'insécurité sociale⁷⁹. Aujourd'hui, la diffusion dans les mass-média des indices boursiers est probablement censée produire les mêmes effets.

Dans les pays industrialisés, les différents secteurs économiques pratiquent maintenant à tous les niveaux les méthodes et les analyses statistiques, alors que dans le cadre de la théorie économique, on assiste à une convergence entre les modèles mathématiques et l'élaboration empirique d'une multitude de données sérielles: une évolution qui aboutit à l'économétrie et à l'analyse statistique économique, introduites dans les publications scientifiques à partir de la fin des années 1930.

En Suisse cependant, les milieux de la pensée économique ne sont que faiblement touchés par des débats qui restent souvent très théoriques, même s'il est vrai que certains éléments apparaissent dans les discussions et le travail des statisticiens helvétiques. Le premier domaine touché par cette évolution est celui du revenu national. A la fin du 19e siècle déjà, Traugott Geering avait tenté de faire des estimations à ce sujet, suivi par Julius Landmann. Puis, grâce au premier impôt de guerre en 1915, l'Office fédéral des impôts effectue ses propres évaluations. A partir de là, le débat s'intensifie⁸⁰. La journée annuelle de la SSSt en 1926 inaugure une réflexion décisive pour la mise sur pied de données fiables, et par la suite, la SSSt et l'UOSS s'occuperont occasionnellement du revenu national, comme par exemple aux congrès de 1928 et 1941 pour la SSSt, de 1938 et 1949 pour l'UOSS. De plus, Julius Wyler, adjoint au BFS, produit une analyse pour l'année 1924, et le BFS développe des estimations depuis 1929⁸¹.

Bien que le revenu national ne soit qu'une petite composante de la grande production de statistiques économiques et sociales, il peut fort bien se prêter comme indicateur du niveau et de la capacité de la statistique helvétique. Les travaux dans ce domaine – comme se sera le cas plus tard pour la comptabilité nationale – révèlent en effet les difficultés qu'on éprouve en Suisse à suivre le cours de l'évolution scientifique. Si l'essai du BFS en 1929 paraît presque au même moment qu'une importante étude américaine intitulée *The National Income, 1924* (A. Bowley et J. Stamp, Oxford 1927), la construction et la systématisation de cette thématique n'avancent que lentement. Il n'est pas interdit de se demander, à ce propos, si cette situation ne résulte pas d'entraves délibérément érigées par les autorités politiques et les élites économiques. Car d'une part, il est évident que le gouvernement et le parlement n'ont jamais soutenu de manière conséquente la statistique officielle; d'autre part, on doit aussi constater l'existence de manoeuvres dissuasives de la part des milieux économiques, comme c'est le cas par exemple lors des tentatives de la Société des Nations pour introduire une statistique économique internationale. A ce sujet, le Vorort – soutenu par les banques dont les exportations de capitaux avaient déjà suscité de vifs débats – laisse entendre sans ambages que ce genre de statistiques, qu'il appelle des «radiographies», se prête trop bien à des utilisations erronées ou abusives; quant à l'attitude positive des syndicats, elle ne pouvait guère infléchir la politique négative du Département. Certes, la Suisse signera finalement la Convention internationale pour une statistique économique de la Société des Nations (1928), mais elle ne manifesterait aucun zèle pour mettre en place les structures néces-

⁷⁹ Jakob Tanner, «Der Tatsachenblick auf die 'reale Wirklichkeit': zur Entwicklung der Sozial- und Konsumstatistik in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45, 1995, p. 94-108.

⁸⁰ Par exemple: M.R. Weyermann, «Die statistischen Versuche einer Erfassung des Volksvermögens», *JS* 1915, p. 54-70; W. Eggenschwyler, «Sind Volksvermögen messbar?», *JS* 1916, p. 313-319.

⁸¹ *Schweizerisches Volkseinkommen 1924, 1929 bis 1938*, Beitr. zur Schweiz. Statistik H.9, Bern, Eidg. Stat. Amt, 1941.

saïres à sa concrétisation⁸². Avec la loi du 8 novembre 1934 qui introduit le secret bancaire, c'est un élément de plus qu'on ajoute à cette stratégie de camouflage des données économiques, partiellement corrigée seulement par l'obligation de communiquer à la Banque nationale un bilan annuel plus étoffé⁸³.

De surcroît, quelques commissions nouvellement créées influent de différentes manières sur l'élaboration d'une statistique économique globale, comme la «Preisbildungskommission» de 1926, la commission pour l'observation de la conjoncture de 1932, un service pour la création de places de travail (arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934) et la nomination d'un délégué pour cette même tâche en 1941. On notera encore la présence d'une «Konjunkturforschungsstelle», fondée en 1938 par une des associations de l'économie et dirigée par Eugen Böhler – qui siège parallèlement dans la Commission fédérale pour l'analyse de la conjoncture et plus tard encore dans celle affectée au contrôle des prix. Chacune de ces commissions, à la fois politique, administrative et scientifique, ajoute sa tonalité particulière au concert des statistiques. Mais cette musique n'est pas forcément utile pour mieux orchestrer la statistique helvétique dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une finalité méthodologique plus pertinente. Jean-Jacques Senglet, directeur du BFS après la guerre, parle à juste titre d'«évolution plutôt désordonnée» et de «fractionnement de l'observation économique, de la recherche conjoncturelle et de l'information quantitative»⁸⁴.

A vrai dire, le domaine économique prend une telle place dans les activités de la statistique, qu'on a un peu tendance à oublier les

autres secteurs. Pourtant, le discours des chiffres touche aussi certains aspects de la vie politique et culturelle. On l'a déjà vu au sujet de l'émergence de la «question des étrangers», un aspect qui corrobore l'avènement du débat au sujet de la «surpopulation étrangère». Or, au début d'un article sur la démographie paru en 1939 dans l'*Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique*, on peut lire les propos suivants: «Le problème de la population, en Suisse, retient de plus en plus l'attention des statisticiens, car nous vivons une époque de profondes évolutions démographiques. Le dernier recensement a dévoilé la situation actuelle et en a démontré toute la gravité»⁸⁵.

Dans ce texte – qui résume une certaine sensibilité politique très prégnante à l'époque –, le constat du recul démographique sert à véhiculer des valeurs conservatrices, voire réactionnaires. La peur d'un vieillissement de la population, par exemple, est utilisée pour légitimer un discours nataliste, idéologiquement très connoté. Dans ce sens, et sans développer ici l'ensemble d'un système d'interdépendances assez complexes, force est de constater qu'un certain nombre de statisticiens, dont font partie Carl Brüscheiler et Jakob Lorenz, s'inscrivent dans le courant de pensée dominant des années 1930 et de la Deuxième guerre mondiale. Brüscheiler, qui a participé à la préparation des tableaux démographiques exposés à la *Landi* de 1939, parle à ce propos non seulement de «surpopulation étrangère» et de problèmes de natalité, mais il épingle aussi «le huitième Suisse» comme il l'appelle, c'est-à-dire le citoyen helvétique qui épouse une femme étrangère⁸⁶. Cette problématique, chère au Conseiller fédéral Etter et inscrite dans le discours de la Défense

⁸² Beatrix Mesmer, «Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit», U. Altermatt, Judit Gramvölgyi (Hg.), *Innen- und Aussenpolitik. Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Hofer*, Bern/Stuttgart, Haupt, p. 315-330.

⁸³ Gaston Jaquemot, «135 Jahre Bankstatistik in der Schweiz. Die Entwicklung der Fragestellung», *JS* 1959, p. 215-227.

⁸⁴ Jean-Jacques Senglet, «Aperçu de l'évolution de la statistique officielle», *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi*, Bern, Bubenberg, 1973, p. 290.

⁸⁵ Jean Pillier, «Evolutions démographiques en Suisse», *Ann. de la NSH* 10, 1939, p. 214.

⁸⁶ Carl Brüscheiler, «Bilder zur Bevölkerungsgeschichte», *Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung*, Zürich, Atlantis, 1940, p. 117-127.

spirituelle, occupe aussi la SSSt qui consacre son assemblée annuelle de 1938 à la question du recul de la natalité et du vieillissement de la population. Un problème qui va cependant vite devenir désuet avec la nouvelle vague de croissance démographique qui s'amorce en 1940.

3.4. *Les conséquences du repli (1933-1945)*

Aux États-Unis, sous l'influence de la politique du New Deal, la statistique officielle se modernise énormément, notamment grâce à l'intérêt et à l'engagement de jeunes universitaires qualifiés qui y introduisent de nouvelles méthodes. Puis les efforts de guerre, qui s'adosent à une mobilisation sans limite des ressources à la fois économiques et sociales, accélèrent encore cette tendance: un contexte qui favorise l'élaboration d'une nouvelle sociologie quantitative et d'une statistique mathématique fortement reliée à des concepts théoriques sophistiqués. Les statisticiens européens avancent dans le même sens, mais dans une moindre mesure. En France, par exemple, un nouveau projet se prépare à partir de 1941, qui débouche entre autres sur la création de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) en 1946. Toujours est-il qu'après la Deuxième Guerre mondiale, face aux nécessités colossales de la reconstruction économique, la pratique statistique se réfère à des paradigmes théoriques bien différents de ceux qui dominaient les années 1930.

En Suisse, c'est à partir de 1937 que les autorités politiques préparent un dispositif

d'économie de guerre. Après le déclenchement des hostilités, ce système organisera tous les secteurs et dirigera notamment le commerce extérieur, devenu vital après la défaite de la France. Le pays s'adapte aux besoins de l'économie allemande, ce qui permet de maintenir la production à un niveau élevé et de procéder à d'intéressantes transactions d'or et de devises⁸⁷. On pourrait s'imaginer que la statistique officielle, en conformité avec le système de cette économie quadrillée, enregistre une importante évolution, ou transforme de façon notable sa pratique et ses présupposés. Or, si l'on constate effectivement quelques nouvelles démarches telles l'introduction par l'OFIAMT d'une enquête globale sur les salaires ou une statistique sur la situation professionnelle des soldats mobilisés (une donnée indispensable pour équilibrer le rapport entre troupe en service et marché du travail), d'un autre côté, on remarque que les bureaux souffrent d'un manque de personnel patent. Ainsi, le recensement de la population prévu pour 1940 n'est pas seulement reporté à 1941, mais il est également redimensionné.

Les statistiques économiques, quant à elles, tiennent évidemment un place importante, sauf que la production et le marché – et notamment le commerce extérieur – étant presque totalement contrôlés ou dirigés par la Confédération, il n'est pas absolument nécessaire d'élaborer des enquêtes sophistiquées: des listes de données informatives sur la capacité des différents secteurs de l'industrie et de l'agriculture suffisent à une gestion qui s'avère très pragmatique. Nul besoin donc de méthodes économétrique ou probabiliste, puisque les éléments recueillis ne servent qu'au contrôle d'une politique intentionnelle et directive. Ce laminage de la pratique et des métho-

⁸⁷ Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich, Limmat Verlag, 1986.

des statistiques a sans aucun doute accentué le décalage méthodologique entre la Suisse et les pays étrangers.

La phase cruciale de la période des guerres et de la crise économique mondiale se situe en Suisse dans les années 1944-49. C'est le moment où les Alliés exigent, parfois de manière musclée, des «compensations». Ils estiment en effet que la Suisse a entretenu des rapports économiques trop complaisants avec l'Allemagne, notamment en ce qui concerne ses généreuses transactions de bons francs contre de l'or, acquis illégalement disent-ils, parce que volé par les Nazis, aux Juifs en particulier. Les délibérations de 1946 à Washington sont rudes et font apparaître, entre autres, l'importance de disposer de bons arguments quantitatifs et chiffrés – un matériel qui fait parfois défaut à la délégation helvétique⁸⁸. Mais cette sortie de guerre inquiète les couches dirigeantes, aussi bien sur le plan de la politique intérieure que du point de vue de l'évolution économique. D'aucuns s'attendent à des troubles sociaux comparables à la grève générale de 1918, tandis que d'autres craignent des luttes économiques sans merci dans

des conditions de concurrence nouvelles et incontrôlables. Contre toute attente, les conflits ou bouleversements redoutés n'auront pas lieu. Les nouveaux articles économiques introduits dans la Constitution, ainsi que la mise en place de l'AVS en 1947, font office de pont social pour passer à l'après-guerre, une période qui ne commence, paradoxalement, qu'avec la Guerre froide et le conflit coréen en 1950. A ce moment, l'économie et la politique helvétiques se sont parfaitement adaptées à la nouvelle perspective atlantique, et la Suisse a retrouvé sa place dans l'Europe. Son adhésion à l'OECE (Organisation européenne de coopération économique fondée en 1948) libère le passage pour collaborer à la reconstruction du continent, mais – et c'est un aspect intéressant pour notre thématique – les statisticiens et les économistes sont confrontés à une nouvelle appréhension des chiffres et des données quantitatives. On est entré dans l'ère des comparaisons sous forme de PNB, d'analyses de croissance économique sectorielle, ou d'évaluations monétaires variées et plus complexes. Les services de l'administration fédérale, cependant, ne sont pas tout à fait préparés pour répondre à ces nouvelles exigences.

⁸⁸ Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg*, Zürich, Chronos, 1992, p. 49-119.

4. De la croissance économique au désenchantement des statisticiens, 1950-1990

4.1. *Croissance, boom et récession*

Les décennies qui vont de 1950 à 1990 évoluent de manière bien distinctes: les deux premières naviguent sous le pavillon de la croissance, de la consommation et de l'enrichissement des classes bourgeoises supérieures, alors que les vingt années suivantes sont perturbées par des crises accompagnées d'un chômage durable et d'un retour de la pauvreté pour les couches les plus fragiles de la société. En outre, conforme aux rapports de forces économiques, la structure sociale se modifie. Le secteur agricole ne représente plus que 4% de la population active, tandis que les banques et la place financière s'imposent comme des créneaux privilégiés – au moins en ce qui concerne les bénéficiaires. Au cours des années 1960, le secteur des services se développe au point de concentrer plus de 50% des postes de travail, ce qui signifie que l'espace économique helvétique atteint le point décisif de sa reconfiguration. Prises dans leur ensemble et observées avec un certain degré d'abstraction, il ne paraît pas totalement erroné de voir entre cette période et celle des années 1860-1910, une certaine homologie structurelle. Dans les deux cas en effet, on constate une forme de double évolution, caractérisée par une première étape de croissance dans un climat optimiste, et une deuxième phase perturbée par des récessions, des déséquilibres économiques, et une insécurité sociale et psychologique incontestable.

La Suisse en chiffres se présente comme suit: le nombre d'habitants passe de 4,71 à 6,87 millions, dont 18% d'étrangers en 1990 – soit 3 points de plus qu'en 1914; mais l'évo-

lution démographique est très irrégulière, car si l'augmentation de la population se chiffre à 33% entre 1950 et 1970, elle est seulement de 8 % pour la phase suivante. Quant au PNB, il augmente par habitant de 37% dans les années 1950, de 35% dans les années 1960, pour régresser à 7% la décennie suivante. Les années 1970 sont nettement caractérisées par une crise économique déclenchée par les pays producteurs de pétrole. Le chômage, qui avait disparu des préoccupations et des statistiques des années 1960, dépassera les 5% à la fin de la période – un taux identique à celui de la grande crise économique des années 1930.

Quant à la haute politique officielle, elle s'est installée dans un conformisme consensuel d'une stabilité déconcertante, exception faite peut-être des années 1950, où la démission du socialiste Max Weber après l'échec de son programme financier (refusé en 1951 par votation référendaire) permet au bloc bourgeois de faire à nouveau cavalier seul. Mais en 1959, la fameuse «formule magique», réintroduit les socialistes au Conseil fédéral, au nombre de deux cette fois. Puis, enfin adopté en 1971, le droit de vote des femmes permet aussi aux hommes helvétiques de se hisser au niveau des standards politiques internationaux.

Ces quarante années sont pourtant marquées par de nombreuses situations conflictuelles ou des dysfonctionnements des institutions. Ainsi par exemple, la production sous licence du chasseur supersonique Mirage III, un avion capable de survoler le pays en moins de dix minutes, engendre un énorme dépassement des crédits: un problème significatif pour l'ensemble de la période, dans la mesure

où les responsables politiques et les cadres administratifs éprouveront des difficultés de plus en plus grandes à évaluer les projets d'une certaine complexité. Parallèlement, les finances publiques ne sont envisagées que par rapport à des programmes provisoires, ce qui conduit, en fin de compte, à une fragilisation de l'État. Pour la statistique officielle, un État faible signifie manquer de moyens pour effectuer son travail – une carence qui s'avérera néfaste, lors de la crise des années 1970 justement. Si ces quelques jalons historiques balisent le contexte qui ordonne l'évolution de la statistique helvétique, il faudrait encore y ajouter de nombreux éléments structurels dont les qualités évolutives ont une incidence certaine sur les analyses et les observations quantitatives. On peut mentionner par exemple l'épanouissement de la société de consommation, l'accélération de l'urbanisation, l'explosion du trafic (le nombre de voitures passe de 150'000 à 3 millions) et des communications de masse telles la télévision (première émission en 1953) et la presse populaire moderne (le *Blick* en 1959), la propagation des sondages commerciaux ou politiques (comme l'analyse «VOX» pour les votations), l'utilisation de l'énergie nucléaire (première centrale en 1969) ou l'extension du commerce international (adhésion de la Suisse au GATT en 1966). Cette fabuleuse expansion de la vie matérielle fait entrer la Suisse dans le groupe des pays les plus riches. Quasiment toutes les données économiques et financières la placent dans le peloton des quinze nations les plus puissantes. Mais en 1992, lors d'une votation populaire tendue, l'ouverture d'une voie vers l'intégration à l'Europe sera refusée.

Faire une histoire de la statistique officielle de cette époque oblige aussi à prendre en compte un fait dont le poids symbolique est important, à savoir la nouvelle loi sur la statistique fédérale de 1992. La préparation de ce projet couvre, justement, la deuxième partie

de la période traitée. En 1970 en effet, un large débat sur l'organisation de la statistique fédérale s'amorce, qui prend parfois les allures d'une tempête. Au même moment se développe une vaste discussion sur la comptabilité nationale qui interfère dans les tentatives de réorganisation et de législation de la statistique fédérale. De plus, un troisième problème s'interpose, technique cette fois, avec l'installation des premiers ordinateurs et centrales de calcul électronique, des dispositifs qui exigent des statisticiens une adaptation rapide à un nouveau système de traitement des informations et des nombres.

En 1979, les moyens statistiques de la Confédération sont augmentés par la mise sur pied d'une importante institution, l'Office fédéral des questions conjoncturelles. Nous avons déjà cité, pour les années 1930, différentes commissions et institutions du même type, et il faut notamment rappeler la nomination, en 1941, d'un délégué pour la création d'emplois – un poste de coordination et de planification qui, après quelques changements, se réaffirme à l'intérieur du Département fédéral de l'économie en tant qu'Office des questions conjoncturelles. D'un point de vue politique, il s'agit d'une mesure d'urgence pour appréhender la crise. Mais dans le cadre de l'organisation de la statistique fédérale, ce nouvel office entraîne de sérieuses complications sur le plan du travail, car en adoptant des modèles issus de la pensée économique, il introduit des éléments différents dans la définition de la «réalité» du pays.

Dans les années 1980, on assiste encore à une série de démarches visant la redistribution des activités des différents bureaux, notamment entre le BFS, l'OFIAMT et le nouvel Office des questions conjoncturelles. Un autre changement intervient dans le service de statistique des CFF qui sera dissout à la fin des années 1980, et son travail repris au niveau in-

férieur des différentes sections de son administration. Tout compte fait, l'organisation et la coordination des quelques 200 lieux et types de statistiques répartis dans les 6 départements fédéraux se présentent comme un problème incontournable.

Durant la période de l'après-guerre, la statistique cantonale et communale s'élargit, elle aussi, considérablement. Le canton de Thurgovie crée son office en 1946, avec un seul poste assumé par Louis Schihin (1907-1973); son successeur, Heinz Sulger Bühl, disposera quant à lui d'une secrétaire à mi-temps. L'office du canton de Soleure, intégré au Département des finances (*Finanzausgleich und Statistik*, 1971), est également pourvu d'un unique poste jusqu'en 1988. Le canton des Grisons se contente d'une section de statistique incorporée à l'Office de l'économie et du tourisme (1967) qui occupe deux personnes.

En Suisse romande, une évolution assez réjouissante permet de combler le retard accumulé en matière de statistique officielle. Le bureau du canton de Genève, rattaché depuis 1939 au service de recensement, devient en 1946 un office indépendant affecté au Département du commerce et de l'industrie. Placé sous la direction de Robert Steimer (1912-1985), ancien architecte et agent maritime, on y compte au début des années 1960 une dizaine d'employés; sa croissance se poursuit de 1973 à 1986 sous Robert Pattaroni, économiste de formation, pour atteindre aujourd'hui une trentaine de collaborateurs. L'Office de statistique du canton du Valais est créé en 1970, et il est pourvu depuis le début des années 1990 de cinq postes et demi de travail. Le canton de Vaud, qui ne disposait au 19^e siècle que d'une statistique agricole rudimentaire, est doté en 1971 d'un Service cantonal de recherches et

d'informations statistiques (SCRIS)⁸⁹, avec neuf postes au début, et une vingtaine actuellement. Son premier directeur, Pierre Gilliand, n'a pas hésité à y introduire d'emblée des approches méthodologiques modernes. Pour la ville de Lausanne, l'usage des statistiques apparaît au cours des années 1960 et, en 1968, on trouve la mention d'un Office de statistique et d'études économiques qui occuperait entre quatre et six personnes. Mais celui-ci, peu soutenu par le syndic du moment, doit lutter pour sa survie. Ce n'est qu'en 1991 qu'il est réorganisé et mis au bénéfice d'un statut particulier. Actuellement, il est dirigé par Christiane Roh, une des rares femmes ayant accédé à un poste à responsabilités dans le domaine de la statistique officielle.

L'office cantonal de statistique de Neuchâtel est fondé quant à lui en 1975, avec un seul poste de travail réparti sur trois personnes. A La Chaux-de-Fonds, c'est en 1969 qu'on crée un Service économique et statistique, doté également d'une seule place de travail. Quant au Service de statistique et d'informatique du Jura, né avec la fondation du canton en 1979, il doit se contenter de la même capacité minimale en personnel. Le canton de Fribourg, après une absence d'activités sur ce plan durant plusieurs décennies, met en place, en 1964, un nouveau service qui compte sept postes en 1993; il est dirigé à partir de 1967 par Gonzague Dutoit, un économiste, président de l'UOSS dans les années 1980.

Comme le montre cette rapide énumération, les bureaux des cantons et des communes ont sans doute proliféré durant cette période. Mais on peut s'étonner du faible nombre de postes mis à disposition pour la statistique officielle face à une masse de travail qui ne cesse d'augmenter et de se diversifier. Lors-

⁸⁹ *La Statistique publique, un service majeur. Le SCRIS à 20 ans*, Lausanne 1991.

qu'on observe l'évolution des bureaux à Bâle, Zurich et Berne (celui du canton est dissout en 1986), on constate dans l'ensemble une très faible croissance des effectifs (15% seulement); il en va de même pour les nouveaux services dans les autres cantons, qui doivent se contenter le plus souvent des un ou deux postes qu'on leur octroie. Seules quelques exceptions dérogent à la règle, tel l'office de statistique du canton de Lucerne qui passe d'un poste unique en 1973, à six en 1990.

Cependant, certains aspects positifs doivent être signalés, comme par exemple l'appréciable ouverture scientifique promue par la statistique officielle en Suisse romande où les statisticiens semblent être acquis à une sensibilité professionnelle moderne et principalement inspirée des écoles françaises. Un des représentants de ce courant est certainement Luigi Solari (1932-1977), un Tessinois nanti d'une solide formation universitaire, et qui enseignera l'économétrie et la statistique à Lausanne, Genève et Paris⁹⁰.

Un tel renouvellement méthodologique a aussi touché la statistique officielle en Suisse alémanique, mais dans une moindre mesure. Au cours des années 1950 et 1960, on y enregistre effectivement une relève importante: en 1952, Hans Freudiger, de l'office de la ville de Berne, fait place à Otto Messmer (1910-1990), un économiste et professeur à l'Université de cette même ville. Son successeur en 1976, Andreas Knecht, économiste lui aussi et membre du comité de l'UOSS de 1985 à 1991, se montre assez accessible aux nouvelles approches méthodologiques. A Zurich, Wilhelm Bickel, chef du bureau cantonal, laisse sa place en 1946 à Oscar Wartenweiler (1905-1991), un économiste et professeur d'université qui se

distingue, entre autres, par ses enquêtes sur le marché de la propriété foncière et les logements sur-occupés. De 1972 à 1992, la direction en est assurée par Laszlo Bajka, un économiste et réfugié hongrois. A la ville de Zurich, le bureau est tout d'abord dirigé par Alfred Senti (1888-1974), puis Ulrich Zwingli, président de l'UOSS de 1954 à 1957. A Bâle-Ville, Karl Wunderle (élu au comité de l'UOSS en 1965), succède à Hans Guth, chef de l'office de 1952 à 1962, puis professeur à l'Université de Bâle. Si ces personnalités apportent souvent des améliorations sensibles aux travaux de leur office, ils restent cependant inscrits dans les perspectives qui ont dominé l'entre-deux-guerres.

Ce traditionalisme a encore une plus forte emprise dans l'administration fédérale. En 1946, Albert Koller (1894-1957) – qui avait abordé les sciences naturelles à l'Université de Zurich –, succède à Carl Brüsweiler à la tête du BFS. Particulièrement intéressé au problème de la désertion des vallées alpines, il devient un adepte du professeur Hans Bernhard et de ses projets de colonisation intérieure (*Innenkolonisation*) – une des propositions typiques de la mentalité politique de l'entre-deux-guerres –, émise sous la forme d'un programme de sauvegarde de la population et de la culture agricoles menacées par la société industrielle et urbaine. Koller était entré au BFS en 1929 déjà, et il y avait assumé de nombreuses tâches tout en siégeant dans différentes commissions fédérales, ainsi que dans les comités de la SSSSt et de l'UOSS. Après son décès en 1957, Anton Meli (1903-1985)⁹¹ est appelé à la direction du BFS – une nomination qui suscite certains remous contestataires. Avant d'entrer au BFS en 1930, Meli – qui est originaire d'Appenzell – avait fait des études de

⁹⁰ «Hommage au professeur Luigi Solari», *JS* 1978, p. 3-7.

⁹¹ J.-J. Senglet, «Dr. h.c. Anton Meli zum achtzigsten Geburtstag», *JS* 1983, p. 209-10.

droit et d'économie aux Universités de Fribourg et Berlin. Sa sphère de travail s'étend à presque tous les domaines de la statistique officielle: au début des années 1960, par exemple, il participe à la mise en place du centre de calcul de la Confédération. Quant à Jean-Jacques Senglet (né en 1922), directeur du BFS de 1969 à 1987, il a une formation en sciences politiques de l'Université de Bâle, ville où il termine ses études en 1948 avec une thèse sur la politique fédérale des prix durant la Première guerre mondiale. Par la suite, il collabore à l'*Institut für Wirtschaftsforschung* du professeur E. Böhler, pour entrer finalement, en 1956, à l'administration fédérale des finances. L'année même de son accession au poste de directeur du BFS, il est nommé professeur associé pour l'enseignement de la statistique à l'Université de Genève. Durant son mandat, l'édifice vétuste de la statistique officielle subira quelques coups de boutoir significatifs.

Pour mieux saisir l'ensemble des options et des pratiques de la statistique fédérale, il faudrait également analyser de façon plus serrée le travail de la Section économie et statistique de l'OFIAMT, dirigée de 1966 à 1978 par Ludwig Heiniger, et de 1978 à 1987 par Hans Alex Traber. De même, les biographies intellectuelles des personnalités les plus importantes pourraient nous informer sur la qualité de la pensée statistique qui fait autorité dans la Berne fédérale. Comme de telles recherches font encore défaut, je suis momentanément contraint de me limiter à un simple constat: jusqu'aux années 1980, la pensée statistique helvétique relève des paradigmes économiques issus des années 1930 ou, au mieux, de l'immédiat après-guerre. Or, depuis les années 1970 au moins, ce contexte scientifique n'est plus compatible avec des structures économi-

ques et sociales en pleine mutation, ce que fait remarquer à juste titre Luc Weber dans un article de la *Revue suisse d'économie politique et de statistique* en 1989⁹².

4.2. *Les associations de statistique et la professionnalisation*

On se souvient qu'au 19e siècle, les activités et les préoccupations du BFS et de la SSSt se recoupaient largement, et qu'au début du 20e siècle la scission entre la société mère et les statisticiens de l'UOSS signalait un clivage important entre différentes options dans la pratique des statistiques en Suisse. Ces désaccords, qui reflètent dans une large mesure les tensions entre les divers concepts économiques, sociaux et politiques de l'époque, sont enregistrés par les deux associations qui fonctionnent un peu comme les organes sensoriels de cette problématique. Pour cette raison, je me propose de reprendre une partie de l'histoire de la SSSt et de l'UOSS et d'en dégager quelques traits dominants.

Dans la deuxième moitié du 20e siècle, la SSSt devient le lieu privilégié du débat économique avec une forte tendance vers les approches théoriques. Cette nouvelle orientation s'annonce déjà en 1944, lors du changement de nom de l'organe de la SSSt en *Revue suisse d'Économie politique et de Statistique* – un intitulé qui met la statistique en deuxième position. D'une manière générale, on constate une domination toujours plus grande des économistes issus des universités. En outre, des groupes de travail sont créés pour mieux rassembler les intérêts spécifiques des différentes

⁹² Luc Weber, «Les besoins en information statistique des années 1990», *JS* 125, 1989, 355-365.

disciplines, alors que les statisticiens eux mêmes participent à ce processus de différenciation en s'organisant en groupe de spécialistes (1946).

L'emprise de la théorie économique sur la SSSt incite même l'un de ses membres à solliciter, lors de l'assemblée de 1976, un plus grand respect pour la statistique. Mais celle-ci est définitivement reléguée à un rang inférieur, ce qui, en 1990, pousse le sous-groupe à chercher un contact formel avec l'UOSS. Si les deux courants constatent à ce moment encore quelques points de vues divergents, chacun d'eux est cependant persuadé qu'il est nécessaire de poursuivre et de renforcer leur collaboration.

Contrairement aux pratiques en vigueur durant les décennies précédentes, les statisticiens ne sont plus appelés à endosser la présidence de la SSSt. Par contre, une seule fonction, le secrétariat, est constamment confiée aux cadres du BFS (les directeurs Anton Meli et Jean-Jacques Senglet, ainsi que les collaborateurs Richard Zollinger, Felix Herzig et Angelo Fiala). Hermann G. Bieri, rédacteur de la *Revue*, avoue ouvertement que, sans l'infrastructure du BFS, la société ne pourrait pas assumer toutes ses tâches, en particulier la publication de son organe de presse⁹³. Quant à l'évolution du nombre de ses membres, la SSSt passe de 900 en 1960, à 1250 en 1970.

L'association n'organise plus, comme c'était le cas au 19^e siècle, ses propres recherches statistiques. En 1955, elle se charge cependant – comme elle l'avait déjà fait en 1939 – de la publication d'une nouvelle version du *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*.

Quant à la revue, elle n'ouvre pas très souvent ses pages aux travaux statistiques. Pourtant, la production de chiffres et de tableaux ne fait pas défaut en Suisse: un nombre considérable d'offices, à tous les niveaux, publient non seulement des annuaires et des enquêtes thématiques, mais aussi de petites synthèses préparées tout exprès pour le grand public, et paradoxalement bien mieux élaborées que la présentation synthétique des principales données économiques du pays.

Envisageons maintenant l'UOSS, qui ne comptait que 8 bureaux affiliés lors de sa fondation en 1920. Vers 1950, elle peut s'appuyer sur 9 services fédéraux, 11 cantonaux et 7 communaux, soit en tout 27 offices⁹⁴. Le nombre des membres augmente à 37 en 1970, et à 44 au début des années 1990. Il s'agit de 12 bureaux fédéraux, de 18 offices cantonaux – compris l'office du canton de Berne pourtant dissout en 1986 –, de 8 services communaux et 6 autres de différentes provenances. Ces établissements occupent ensemble environ 1000 personnes, emplois partiels inclus⁹⁵: 70% des postes se situent dans l'administration fédérale, 18% dans les cantons et 6,5% dans les communes. La faiblesse numérique des offices régionaux est une des raisons qui explique que ceux-ci tentent de mieux s'organiser entre eux pour renforcer leur collaboration et pour défendre plus efficacement les intérêts de la statistique régionale vis-à-vis de la Confédération. Ainsi se forme le «Groupe des offices de statistique de la Suisse romande et du Tessin» en 1979 – lequel représente deux des régions linguistiques minoritaires du pays – et, quelques années plus tard, le «*Gruppe deutschschweizerischer regionaler statistischer Ämter*».

⁹³ H.G. Bieri, «Die letzten 25 Jahre der schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft», *JS* 1989, p. 255-261.

⁹⁴ Schwytzer, *Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des VSSA*, p. 3-14.

⁹⁵ «Statistique suisse. 44 offices vous informent», *FS* 30, 1992, p. 1-16; *Activité et organisation des services statistiques cantonaux et communaux*, BFS, Berne 1978.

La prédominance numérique des statisticiens fédéraux ne signifie cependant pas que les cantons et les communes soient marginalisés au sein de l'UOSS. Ceux-ci affichent au contraire une présence notable, aussi bien dans le comité que dans les groupes de travail, et ils ne cessent par ailleurs de défendre les intérêts de leur région, de même qu'une statistique sociale proche des préoccupations de la population. L'ancien clivage entre Confédération, cantons et villes s'étant considérablement estompé, l'UOSS apparaît comme une machine bien rodée, capable d'intégrer les différents lieux de l'espace statistique helvétique. A cette fin, les statuts prévoient une rotation plutôt rapide des membres dirigeants, dont la durée des mandats est limitée à six ans. Un survol des personnalités siégeant au comité et les noms des présidents (voir la liste en fin d'article) montre clairement cette implication des offices régionaux dans la vie de l'association. Cela dit, les statisticiens de la Confédération ne refusent pas non plus leur participation; sur les 12 présidents mentionnés entre 1950 et 1990, 5 proviennent des bureaux fédéraux, dont 3 du BFS (A. Koller de 1949 à 1953, A. Meli de 1963 à 1968, et J.-J. Senglet de 1982 à 1985). Au total, 4 présidents sont issus des offices de la Suisse romande, ce qui contraste nettement avec la période précédente qui n'a connu aucun Suisse romand à la tête de l'UOSS.

Pour terminer cette énumération un peu formaliste, je tiens à mentionner encore un dernier point, à savoir la révision des statuts en 1979. Les nouveaux – qui remplacent ceux de 1933 – tiendront compte de la structure plus complexe de l'association qui comporte

maintenant des groupes de travail permanents, comme la Commission de régionalisation ou celle destinée à la formation. L'organe de presse également, le *Forum Statisticum* créé en 1974, exige un investissement matériel et intellectuel plus conséquent. Aussi, le comité est-il agrandi, et il peut dorénavant comporter jusqu'à 7 membres⁹⁶.

Cette évolution à la fois quantitative et qualitative engendre une certaine prise de conscience de la part des statisticiens; celle-ci se traduit non seulement par une réflexion plus pertinente quant aux objets et méthodes du métier, mais aussi par une plus grande sensibilité éthique. Au début des années 1980, en effet, un groupe de travail de l'UOSS formule et discute un code déontologique qui devrait permettre de limiter un emploi abusif et incontrôlé des statistiques⁹⁷. C'est que l'UOSS cherche aussi à répondre à une certaine désécurisation de la population, impuissante à saisir les failles et les manipulations des données chiffrées, prises elles-mêmes dans le tourbillon d'un système d'information de masse. Personnellement, j'ai l'impression que les statisticiens pensaient par la même occasion lancer un avertissement implicite aux politiciens, afin que le maniement des champs statistiques soit plus rigoureux, et que les finalités du travail soient définies en fonction des besoins des citoyens et de l'intérêt général. En tout état de cause, quatre ans après la présentation du Code déontologique au public, l'UOSS organise une table ronde avec des représentants des milieux de la politique et de l'économie sous le titre: «La statistique officielle entre les exigences des utilisateurs et la résistance des fournisseurs de données»⁹⁸.

⁹⁶ FS 11, 1979, p. 85-89; 13, 1980, p. 55-56.

⁹⁷ FS 20, 1983, p. 104-107.

⁹⁸ FS 24, 1987, p. 1-25.

4.3. *Lieux forts et domaines problématiques des années 1980*

Du point de vue qui nous intéresse ici, la question dominante pour la période 1950-1990 semble être la «crise» de la statistique officielle avec, au centre, un certain nombre de démarches politiques qui aboutiront à la nouvelle loi sur la statistique de 1992. Avant de résumer brièvement ce processus, j'aimerais relever quelques thèmes généraux qui ont suscité un intérêt particulier, en même temps qu'ils illustrent des perspectives sociales et intellectuelles dépassant les questions organisationnelles.

Un des arguments mis en avant pour justifier la fondation de l'UOSS portait sur l'idée de la professionnalisation du métier, un objectif qui va se concrétiser à partir des années 1950. Certains congrès de l'UOSS (1947 et 1964 par exemple), débattent de la question, ainsi qu'un groupe d'études de statistique organisé à l'intérieur de la SSSt. Finalement, dans les années 1970, l'UOSS se dote de sa propre Commission de formation, chargée d'organiser des cours et des séminaires. Quant aux éventuelles interdépendances entre les lieux de formation universitaire et la statistique officielle, elles restent encore à établir; on peut toutefois remarquer qu'une grande majorité des chefs et des cadres des différents bureaux disposent maintenant d'une formation universitaire avec un enseignement minimal en statistique

Cette autre grande thématique que représente la statistique sociale, ne cesse de provoquer des débats contradictoires. Dans les chapitres précédents, j'ai largement mis en exergue l'évolution conflictuelle de ce domaine

depuis la fin du 19^e siècle; finalement en grande partie aux mains de l'OFIAMT, les tâches qui lui sont dévolues seront effectuées par les directeurs de section. Ludwig Heiniger et Hans A. Traber expliqueront et défendront à maintes reprises leur travail, aussi bien lors des assemblées de l'UOSS (1966 et 1976), que dans les pages du *Forum Statisticum* (no 2, 1974). Proches de cette matière et de ses enjeux, les indicateurs sociaux donnent lieu, eux aussi, à des investigations de la part de l'assemblée de l'UOSS en 1974. C'est l'occasion que choisit le directeur du BFS, J.-J. Senglet, pour se prononcer de manière très sceptique sur les possibilités de développer un tel système en Suisse⁹⁹.

Au moment où l'inflation dépassait le seuil des 10%, l'indice des prix à la consommation subit une fois de plus une large critique publique. Sa redéfinition par l'OFIAMT devait non seulement remettre à jour cette référence élémentaire, si importante pour les négociations salariales, mais elle devait aussi permettre de rétablir la confiance de la population qui ne cachait pas son désarroi face à la dégradation économique. Le résultat de cette révision est cependant si décevant, que le Conseil fédéral parlera lui-même de «formule erronée» et de «crise de l'indice des prix»¹⁰⁰. En fin de compte, le gouvernement réagit par un arrêté fédéral (20 août 1986) qui aboutit, en 1987, à une redistribution des tâches: l'OFIAMT doit céder au BFS non seulement l'indice des prix, mais encore une dizaine d'autres statistiques économiques et sociales. Après plus de soixante ans de concurrence et de divergences internes, l'OFIAMT – qui a profité des années durant de la bienveillance des autorités – doit lâcher du lest, tandis que le BFS est renforcé. La même année, Carlo Malaguerra succède à

⁹⁹ Jean-Jacques Senglet, «Sozialindikatoren - Bemerkungen aus schweizerischer Sicht», *FS* 3, 1975, p. 23-34.

¹⁰⁰ «Message concernant la loi sur la statistique fédérale, du 30 octobre 1991», Feuille fédérale 1991/I, p. 363.

J.-J. Senglet à la tête de l'Office fédéral de la statistique – comme on appelle le BFS depuis quelques temps. Si de fait, au début des années 1990, la statistique sociale semble être mieux organisée, il ne faut pas oublier que d'anciennes «plaies», comme le chômage et la pauvreté ont refait surface (l'UOSS organise son assemblée de 1993 sous le titre de «Statistique et pauvreté»), mais aussi que des phénomènes sociaux nouveaux sont apparus, comme ceux liés au problème de l'environnement, de l'explosion des coûts de la santé, de la croissance mal organisée du secteur de l'instruction publique ou – question toujours très controversée – les migrations. A ce propos, on peut se demander si, au moment même où la statistique sociale classique est enfin sérieusement appréhendée, la société n'est pas déjà investie de nouvelles préoccupations qui échappent à la grille de lecture mise en place.

Un autre grand problème concerne le domaine économique. La réorganisation de l'Europe après la Deuxième guerre mondiale impose un système standardisé de comptabilité nationale, une modalité qui préoccupe aussi bien l'UOSS que la SSSt¹⁰¹. Étant donné que l'histoire de l'adaptation à ces normes exige, en tant que telle, une vaste recherche, je me contenterai de relever deux aspects. Parmi les premiers statisticiens qui travaillent dans ce domaine, Ulrich Zwingli – chef de la statistique de la ville de Zurich et président de l'UOSS de 1954 à 1957 – explique en 1955 déjà, et dans le détail, le système de la comptabilité nationale utilisée par l'OECE¹⁰². Quelques années plus tard, dans un rapport sur les comptes économiques du canton du Tessin,

Carlo Malaguerra souligne que le travail de l'Office de recherches économiques tessinois s'est inspiré de l'approche méthodologique de l'OECE¹⁰³. Par ces deux exemples, je tiens simplement à illustrer le fait que ce concept international n'entre pas seulement au niveau de la statistique fédérale (avec d'ailleurs passablement de problèmes méthodologiques), mais que les bureaux locaux ont parfois joué eux-mêmes un rôle pionnier non négligeable. Toujours sur le plan de l'ouverture méthodologique, il convient de relever encore une fois l'esprit novateur des offices de la Suisse romande à partir des années 1980.

Cependant, de manière générale, l'évolution et l'approfondissement de la statistique économique butaient sur d'importantes entraves. D'une part, les autorités politiques ne se montrent guère généreuses quant aux moyens mis à disposition, notamment en matière de personnel; d'autres part, il existe toujours de fortes réticences de la part de certains groupes d'intérêts économiques. Lors d'une rencontre entre statisticiens et représentants du monde politique et économique, Rudolf Walser, membre du Vorort, laisse entendre sous forme d'avertissement que la statistique officielle ferait bien de ne pas dépasser ses limites. Il déclare notamment qu'une société libérale, dont les fondements reposent sur le respect de la sphère privée et le secret des entreprises, ne pourra jamais accepter un service d'information statistique global¹⁰⁴. De tels arguments, il faut le relever, sont identiques à ceux avancés un demi-siècle auparavant à l'égard du projet d'enquête économique de la Société des Nations.

¹⁰¹ Wilhelm Bickel und Gerold Hauser, «Über den Aufbau einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Schweiz», *JS* 98, 1962, p. 229-231; Vincent C. Frank, «Der Aufbau einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Schweiz», *ibid.*, p. 516-519; Beiträge zum Thema «Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung», *FS* 19, 1983.

¹⁰² Ulrich Zwingli, «Das Standardsystem der OECE für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen», *JS* 1955, p. 227-245.

¹⁰³ Carlo Malaguerra, «Les comptes économiques du canton du Tessin pour 1965», *JS* 1967, p. 505-509.

¹⁰⁴ «Table ronde de l'assemblée annuelle de l'UOSS, 25-26 septembre 1986 à Aarau», *FS* 24, août 1987, p. 8.

Concernant l'histoire des années 1970 à 1990, deux questions devraient être particulièrement examinées. On pourrait premièrement se demander si les problèmes posés par l'évolution du domaine économique et social ne se transforment pas plus rapidement que toutes les approches statistiques élaborées ces dernières années – une interrogation qui semble particulièrement pertinente dans le domaine des finances publiques et des marchés des capitaux. Deuxièmement, on ne devrait pas se priver de porter un regard critique sur les possibles interdépendances entre les logiques intrinsèques à l'espace socio-économique et politique, et les difficultés rencontrées pour organiser la statistique de manière un tant soit peu cohérente. Alain Desrosières, qui a étudié de plus près les rapports entre le système cognitif de la statistique et la structure des pouvoirs publics, en a très bien saisi les enjeux quand il précise: «Harmoniser les statistiques impliquerait d'harmoniser de nombreuses autres choses: les systèmes fiscaux, la protection sociale, les grilles salariales, les définitions d'emploi, etc.»¹⁰⁵

4.4. Une nouvelle loi pour l'avenir?

O n a vu qu'au début des années 1950, les principales lacunes de la statistique fédérale ont déjà nettement refait surface. Le Conseil fédéral, dans un premier temps, tente de consolider la situation en créant un comité interdépartemental de coordination; mais le nouvel organe se montre incapable d'imposer une réorganisation, pourtant indispensable pour affronter les nouvelles

tâches de la période. Il n'est donc guère étonnant que ce domaine se trouve derechef, au début des années 1970, dans le collimateur d'une commission chargée d'enquêter sur les dépenses de la Confédération. Dans son rapport, celle-ci déplore en premier lieu le manque de coordination et l'absence d'un organe central de statistique fédérale. En 1972, les Chambres acceptent la motion Keller qui réclame une nouvelle loi pour le BFS, alors que l'année suivante, le Conseil suisse de la science insiste sur la nécessité de préparer des données sérielles fiables¹⁰⁶.

Vers 1974, lorsque la longue récession touche aussi la Suisse, la comptabilité nationale tombe en panne, ce qui ne manque pas de faire encore une fois apparaître les défauts déjà maintes fois observés. Le Conseiller fédéral Hans Hürlimann donne alors au BFS le mandat de mettre sur pied un concept global pour une réorganisation de la statistique officielle. L'adjoint au BFS, Carlo Malaguerra, est chargé d'en faire l'analyse¹⁰⁷. C'est le début d'un long processus de prise de conscience critique qui, lors de l'assemblée de l'UOSS des 16 et 17 octobre 1975 à Brunnen, en plein coeur de la Suisse primitive, provoque dans un premier temps une sorte de chambardement des esprits. La notion de «crise de la statistique» est à l'ordre du jour. J.-J. Senglet entame les débats avec un bilan plutôt sombre de la situation. Le deuxième orateur, Carlo Malaguerra, se plaint de la dispersion et de l'ésotérisme du système de la statistique fédérale; il préconise une profonde restructuration du système dans le sens d'une adaptation aux moyens modernes d'information¹⁰⁸. La même année encore, le Conseil fédéral constitue un groupe de travail

¹⁰⁵ Alain Desrosières, «Entre la science universelle et les traditions nationales», *Autrement - La Cité des chiffres*, no 5, septembre 1992, p. 147.

¹⁰⁶ Message concernant la loi sur la statistique fédérale, p. 362.

¹⁰⁷ Carlo Malaguerra, «Vers un nouveau système d'information statistique» *FS* 5, 1976, p. 13-38.

¹⁰⁸ «Nécessité d'une meilleure coordination de l'information statistique en Suisse, Exposés à l'assemblée annuelle de l'UOSS, 16-17 octobre 1975 à Brunnen», *FS* 5, 1976.

pour élaborer le projet d'une loi fondamentale sur la statistique. Mais les travaux n'avancent que lentement, partiellement entravés par les démarches concernant le futur Office fédéral des questions conjoncturelles (1979) qui doit définir, lui aussi, les critères des recensements économiques.

Le groupe de travail pour le projet de loi présente finalement son rapport en mars 1979. Mais les Chambres et le Conseil fédéral restent sans réaction. En 1980, la Commission des finances relève une fois de plus les anciens griefs, suivi en 1982 du postulat Jelmini exigeant une meilleure coordination de la statistique fédérale. Les tirs croisés continuent avec les critiques avancées, en 1985, par la Commission de gestion du Conseil national, ce qui va pousser le Conseil fédéral à imposer la redistribution des tâches entre l'OFIAMT et le BFS. Parallèlement, une commission inter-départementale est déléguée pour planifier et coordonner les statistiques économiques. La situation ne semble pourtant guère s'améliorer, puisqu'en 1989 Carlo Malaguerra se plaint toujours des nombreuses faiblesses et lacunes existantes, celles notamment concernant la statistique macro-économique et conjoncturelle¹⁰⁹.

En 1993, après une vingtaine d'années de tergiversations, la nouvelle loi sur la statistique fédérale (9 octobre 1992) entre en vigueur. Si le temps écoulé depuis me semble trop court pour déjà tirer des conclusions sur le nouvel état d'esprit général, les effets des réorganisations et le renouvellement des capacités de la statistique officielle, on peut cependant dire que le BFS en sort carrément renforcé, alors

que ses programmes et enquêtes se sont nettement enrichis et élargis. De surcroît, les réflexions méthodologiques qui accompagnent ces travaux sont incomparablement plus complexes et articulées que les concepts des années 1960 et 1970. Mais les autorités politiques et les responsables de l'économie – pour ne pas parler du premier concerné, le peuple – partagent-ils, le cœur sur la main, ces vues et ces projets? Et notamment, sont-ils prêts à accorder à la nouvelle institution officielle les moyens nécessaires pour accomplir ses tâches dans l'avenir? J'ai quelques doutes à ce sujet, d'autant plus que l'histoire a révélé certains vecteurs structurels indiquant plutôt le mouvement contraire. Même le cas de figure d'une réussite patente de la restructuration de la statistique helvétique permet difficilement d'envisager qu'elle arrive vraiment à combler son décalage par rapport à un espace statistique européen de plus en plus homogénéisé¹¹⁰.

Le discours chiffré, en tant que logique et langage capable d'appréhender, d'interpréter et de construire des réalités sociales, économiques et politiques, a été tout au long de son histoire confronté aux exigences particulières et partisans des pouvoirs publics, ainsi qu'à la méfiance des intérêts privés. Sa manière et ses possibilités de mettre à nu des réalités parfois cruelles ou plus simplement désagréables, l'ont souvent placé dans une situation inconfortable face au pouvoirs publics. Le sort de Heinrich Waser, introduit à dessein dans le premier chapitre, a donné une illustration forte et emblématique de ces rapports difficiles. Les dés ne sont pas non plus joués dans le cadre d'éventuels rapports plus coopératifs avec le système politique, car celui-ci relève de

¹⁰⁹ Carlo Malaguerra, «Le programme de l'Office fédéral de la statistique pour les années 1990» *JS* 1989, p. 367-373.

¹¹⁰ Carlo Malaguerra, «Statistique cantonale et statistique fédérale: quel partenariat pour l'avenir?», *Le SCRIS à 20 ans*, p. 27-35.

contraintes, de limites et d'ingérences qui ne vont pas forcément dans le sens d'une promotion idéale du travail des statisticiens. Si le message du Conseil fédéral accompagnant la nouvelle loi voit dans la statistique officielle un «instrument de transparence» et invoque généreusement les «milieux intéressés» et «la population»¹¹¹, la grande question reste toujours: à qui doivent servir les chiffres?

Ceci dit, il me reste une dernière remarque à propos des chiffres et des nombres. L'ère de la communication informatique totale est en train d'investir tous les domaines de notre vie quotidienne. Ce qui se passe dans les champs

du quantifiable, du langage des nombres, des messages binaires et des images virtuelles, dépasse probablement la statistique en tant que science sociale et instrument de gestion de l'État. Peut-on dès lors penser que les paradigmes élaborés par les érudits et les pasteurs du Siècle des Lumières et appliqués par les hommes de l'ère industrielle sont encore compatibles avec les réalités élaborées par les ordinateurs, les Bourses électroniques et les autoroutes de la communication du 21^e siècle? Ou, en d'autres termes, l'imaginaire statistique est-il encore à la mesure d'une économie globale ordonnée par un système d'information électronique sans limites?

¹¹¹ Message concernant la loi sur la statistique fédérale, p. 360.

5. Annexes

Les présidents de la Société Suisse de Statistique

Johann Ludwig Spyri 1864-1866
Ludwig Kurz 1866-1871
Constant Bodenheimer 1871-1876
Hermann Kinkelin 1876-86
Johann Jakob Kummer 1886-1913
Edmund Wilhelm Milliet 1913-1919
Fritz Mangold 1920-1925
Hans Schorer 1926
William E. Rappard 1927-1930
Eugen Grossmann 1931-1934
Paul Victor Keller 1934-1937
Carl Brüscheiler 1938-1941
Ernst Ackermann 1941-1944
Hugo Gschwind 1944-1947
Paul-René Rosset 1947-1949
Théo Keller 1949-1952
Eugen Böhler 1952-1954
Jean Golay 1954-1957
Walter Jöhr 1957-1960
Frédéric Scheurer 1960-1963
Wilhelm Bickel 1963-1966
Goetschin 1966-1969
Hans Fehr 1969-1972
Luigi Solari 1972-1975
K. Steuber 1975-1978
Silvio Borner 1978-1981
Pietro Balestra 1981-1984
Kurt Schiltknecht 1984-1987
Jacques Pasquier-Dorthe 1987-1990

Les présidents de l'UOSS

Friedrich Locher (Zurich) 1920-1923
Oskar Hugo Jenny (Bâle) 1924-1929
Walter Pauli (Berne) 1929-1933
Hans Freudiger (Berne) 1933-1935
Carl Brüscheiler (BFS) 1936-1939
Erwin Leemann (Zurich) 1940-1942
Wilhelm Bickel (Zurich) 1943-1945
Ernst Ackermann (Banque Nationale) 1945-1948
Arnold Koller (BFS) 1949-1953
Ulrich Zwingli (Zurich-Ville) 1954-1957
Franz Ackermann (OFIAMI) 1957-1959
Robert Steimer (Genève) 1960-1962
Anton Meli (BFS) 1963-1968
Hans Schwytzer (Lucerne) 1969-1971
Edgar Ducret (Stat. du commerce des douanes) 1973-1975
Samuel Fasler-Segi (CNA) 1976-1979
Robert Pattaroni (Genève) 1979-1982
Jean-Jacques Senglet (BFS) 1982-1985
Gonzague Dutoit (Fribourg) 1986-1988
Marc Diserens (Vaud) 1988-1991
Carlo Malaguerra (BFS) 1991-1993
Walter Stanek, depuis 1993

Abréviations

BFS	Bureau fédéral de statistique = Office fédéral de la statistique
ESB	Eidgenössisches statistisches Bureau = Bundesamt für Statistik
JS	Journal de Statistique Suisse (Zeitschrift für schweizerische Statistik) = Revue suisse d'Économie politique et de Statistique (Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik)
SSSt	Société Suisse de Statistique
UOSS	Union des Offices Suisses de Statistique
USP	Union Suisse des Paysans
VSSA	Verband Schweizerischer Statistischer Ämter (Union des Offices Suisses de Statistique)

Von Zahlen und Macht

Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz, 18.-20. Jahrhundert

1. Stationen der Statistik im 18. und 19. Jahrhundert

1.1. Die Vorfahren der Statistik im Ancien Régime	57
1.2. Die Statistik und der Bundesstaat	60
1.3. Die Schwächen der amtlichen Statistik	64

2. Differenzierung und Herausforderung: die Statistik um 1900

2.1. Die «Hundertjahrfeier» der Revolution und die Ausbreitung der Statistik	66
2.2. Eine neue Statistikergeneration	70
2.3. Brüche und Gegensätze in der amtlichen Statistik	73

3. Die Statistik während Krieg und Krisen

3.1. Der Schock des Ersten Weltkrieges	77
3.2. Die Vereinigung Schweizerischer Statistischer Ämter	82
3.3. Politische und soziale Aspekte der Statistik der Zwischenkriegszeit	84
3.4. Die Konsequenzen der Einigelung (1933-1945)	88

4. Vom grossen Wirtschaftswachstum zur Ernüchterung der Statistiker, 1950-1990

4.1. Aufschwung, Boom und Rezession	91
4.2. Statistische Gesellschaft, VSSA und die Professionalisierung der Statistiker	95
4.3. Schwerpunkte und Probleme der 1980er Jahre	97
4.4. Ein neues Gesetz für die Zukunft?	100

5. Anhang

103

Dank

Unsere Arbeit und die seit einigen Jahren durchgeführte Forschung hat von vielen Seiten wertvolle Hilfe erhalten. Finanzielle Unterstützung gewährten das Bundesamt für Statistik, der Schweizerische Nationalfond für wissenschaftliche Forschung und der Verband Schweizerischer Statistischer Ämter. Die dem VSSA angegliederten Bureaus haben freundlicherweise bei einer Enquete mitgemacht, deren Ergebnisse z. T. in diesem Essai eingearbeitet worden sind. Wertvolle Hilfe kam von meinen Mitarbeitern Thomas Busset, Malik Mazbouri, Sophie Pavillon und François Vallotton. Die Redaktion des Originaltextes – es handelt sich um die französische Version – erfolgte in engster Zusammenarbeit mit Monique Pavillon.

1. Stationen der Statistik im 18. und 19. Jahrhundert

1.1. *Die Vorfahren der Statistik im Ancien Régime*

Die Anfänge der Statistik, sowohl jene der Schweiz wie die anderer Länder, liegen im 18. Jahrhundert. Das Ancien Régime der 13 eidgenössischen Orte wurde damals von einer etwas ermüdeten, aber intellektuell durchaus mit den grossen Geistern Europas verbundenen Aristokratie regiert. In dem von Landwirtschaft und Bergen beherrschten Gebiet der Schweiz lebten 1,6 Millionen Menschen. Die politischen und kulturellen Zentren befanden sich in den grösseren Städten wie Genf, Bern, Basel und Zürich. Oberflächlich betrachtet herrschten Ordnung und gesellschaftlicher Frieden. Erst die Französische Revolution und in ihrem Gefolge die Helvetische Republik von 1798 führten zu spektakulären Ereignissen, die der scheinbaren Ruhe ein Ende bereiteten. Wenn man nun allerdings die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Ancien Régimes ein wenig unter die Lupe nimmt, so offenbaren sich deutliche Zeichen eines zwar noch langsamen, aber irreversiblen Strukturwandels. In der Schweiz machten sich, ähnlich wie in einigen andern Regionen Europas, die ersten Auswirkungen der Industrialisierung, verbunden mit einer merklichen Steigerung des Bevölkerungswachstums, bemerkbar. Die Wachstumsrate stieg gegen Mitte des 18. Jahrhunderts von 2 auf 5‰ und leitete damit jene dynamische Phase ein, während der die Bevölkerung sich zuerst verdoppelte (3,3 Millionen im Jahre 1900), um dann auf die heute gezählten 7 Millionen Einwohner zu steigen. Gleichzeitig wurde das Land industrialisiert, wenn auch am Anfang nur in der etwas verdeckten Form der Heimarbeit. So zählte die Schweiz zu Beginn des 19.

Jahrhunderts zu den am stärksten industrialisierten Gebieten des Kontinents, nur wenig hinter England zurückstehend, dessen industrielle Revolution den modernen Nationen als Vorbild diente, und dessen ökonomische Philosophie eines Adam Smith eine geistige Leitbildfunktion einzunehmen begann. Was das intellektuelle und politische Leben der Schweiz des 18. Jahrhunderts anbelangt, so fällt zuerst einmal dessen Nüchternheit auf, die aussergewöhnlicher Leistungen entbehrte. Doch auch hier wird der erste Eindruck der Wirklichkeit nicht ganz gerecht. In ähnlicher Weise wie Bevölkerungswachstum und Industrialisierung eine grundsätzlich neue Entwicklung einleiteten, kamen in der Welt der Pfarrherren, Schriftsteller und Forscher Ideen auf, die grundlegend neue methodologische und philosophische Perspektiven eröffneten. Selbst wenn die Schweiz kaum grosse und berühmte Denker kannte, so schuf sich doch der Geist der Aufklärung im intellektuellen Leben des Landes seinen Platz. Gewiss, es bestand damals nur eine einzige Universität, jene von Basel, aber die Akademien und höheren Schulen trugen das ihre zur Grundausbildung bei, während einige nicht unbedeutende wissenschaftliche Gesellschaften sich um – auch grenzüberschreitende – Wissensvermittlung bemühten. Nicht wenige junge Schweizer besuchten zudem ausländische Universitäten oder brachten einige Jahre als Hauslehrer in fremden, adeligen oder bürgerlichen Häusern zu.

In diesem hier nur knapp skizzierten Umfeld entstand ein geistesgeschichtliches Phänomen, dem in unserer Historiographie bisher nicht allzuviel Beachtung geschenkt wurde. Ich meine die Entstehung und Entwicklung

des ökonomischen und statistischen Denkens. Im Zentrum des gesellschaftlichen Lebens des helvetischen Ancien Régimes hatten sich, ohne viel Aufsehen zu erregen, Kreise gebildet, in denen die neuen philosophischen und sozialen Paradigmen starke Verbreitung fanden. Dazu zählten auch die gleichermaßen rationalen wie utopischen Modelle der Ökonomie und der Statistik. Diese Disziplinen waren ganz besonders gut geeignet, die wichtigsten Interessengebiete der modernen, in Entstehung begriffenen Schweiz – die Arbeit, die Volksklassen, der Handel und die Industrie – in ein helles Licht zu rücken. Zugleich begannen sich die aristokratischen Regierungen, den intellektuellen Entwicklungen zwar immer etwas nachhinkend, um bessere Volkszählungen zu interessieren (z. B. Bern 1764). Die neuen ökonomischen und statistischen Tatsachendarstellungen lösten jedoch auch Beunruhigung aus und führten gelegentlich zu eigentlichen Konflikten mit den politischen Behörden.

Dies war in Zürich der Fall, wo am 27. März 1780, einem Samstag, Johann Heinrich Waser, 38-jährig, aufs Schafott geführt wird. Waser, Pfarrer und Wissenschaftler, regimentsfähiger Bürger der Stadt, war wegen Landesverrat verurteilt worden.¹ Es geht mir hier nicht darum, die gesamte, politisch komplexe Affäre, die zudem durch Wasers schwierigen Charakter eine zusätzliche Verschärfung erfuhr, aufzurollen. Hingegen soll hier angedeutet werden, welche Rolle der Statistik in dieser Affäre zukam. Johann Heinrich Waser (1742-1780) hatte sich tatsächlich in grossem Masse für Wirtschaft und Statistik interessiert. Er kannte die wichtigsten Autoren wie Petty, Halley, Süssmilch, Achenwall, Quesnay, Büsching,

Bergius und Adam Smith, und er versuchte auch, deren Ansätze in seinen Arbeiten anzuwenden.² Dem Beispiel William Petty's (1623-1687) folgend, entwickelte er eine politische Arithmetik, d.h. ein System der Datenerfassung für die Staatsverwaltung. Waser führte ebenfalls eine umfassende Enquete über den Häuserbau in Zürich durch, anfänglich mit dem Ziel, die Nützlichkeit einer Brandversicherung zu begründen. In diesem Zusammenhang entwickelte er eine Preisreihe, mit der er das Phänomen der Inflation erfasste – eine für die damalige Zeit erstaunliche Leistung.

Doch gerade diese neue Art systematischer Analyse politischer, sozialer und wirtschaftlicher Fakten führte zum Konflikt mit der Obrigkeit. Waser entdeckte nämlich bei der Überprüfung einer Gemeindegasse Unstimmigkeiten; seine nun rationalen, aber etwas stur vorgebrachten Anklagen verletzten alte Gewohnheiten und brachten die Behörden in starke Verlegenheit. Oder mit andern Worten gesagt, sein wissenschaftlich und methodologisch modernes Vorgehen erwies sich als inkompatibel in Bezug auf die herrschenden Normen und Werte. Seine politische «Rechenkunst» enthielt zudem indirekt eine revolutionäre Note, weil in ihr auf ein demokratisch bestimmtes «Gemeinwohl» angespielt wird. Damit befand sich Waser in der Nähe eines Autors, Rousseau, dessen *Contrat social* 1762 in Genf öffentlich vom Henker verbrannt worden war. Waser war natürlich bei weitem nicht der einzige in der Schweiz, der sich eingehend mit Statistik befasste. Diese wurde auch von Mathematikern wie Jakob oder Daniel Bernoulli (1654-1705, resp. 1700-1782) gepflegt und fand rasch in verschiedenen Wissenschafts-

¹ Rudolf Graber, «Der Waser-Handel», *Revue suisse d'histoire* 30, 1980, p. 321-356.

² Zur Bibliographie Wasers, cf. Hans Martin Stückelberger, *Johann Heinrich Waser*, Zürich 1932, p. 152-155.

zweigen, insbesondere in der Ökonomie und der Demographie, Eingang. So liess sich etwa Gabriel Seigneux de Correvon (1695-1775), ein Lausanner Jurist, von dem berühmten, 1758 veröffentlichten *Tableau Economique* Quesney's inspirieren, als er zuhänden der bernischen Ökonomischen Gesellschaft das Projekt einer umfassenden Enquete vortrug, mit dem er das Land, den Anbau, den Besitzstand, die wirtschaftliche Tätigkeit, den Verbrauch und die Ausfuhr von Gütern sektoriell erfassen wollte.³ In Benjamin Samuel Georges Carrard (1730-1789), Pfarrer und Verfasser von juristischen Studien und meteorologischen Berichten, sehen wir ein weiteres Beispiel dieser helvetischen, der Statistik zugetanen Generation. Carrard gebrauchte unter anderem auch einen probabilistischen Ansatz, unterliess es aber nicht, zu versichern, dass er keineswegs in die göttliche Vorsehung einzugreifen versuche.⁴ Diese Erklärung verweist uns auf ein anderes Konfliktfeld: jenes zwischen Religion und exakten Wissenschaften. Insbesondere die auf soziale Bereiche oder auf die Natur angewandte Wahrscheinlichkeitsrechnung, mit der gewissermassen Zukunftserwartungen formuliert werden, musste das Dogma der Kirche verletzen. Hier wie im Konflikt mit der Obrigkeit zeigte es sich, dass die Art, wie «Tatsachen» aufbereitet werden, zu grundlegenden Widersprüchen führen kann.

Die Demographie bildete damals einen wichtigen Bereich der statistischen Studien. Gemäss den vorherrschenden volkswirtschaftlichen Ideen sollten beispielsweise der Reichtum und die Macht eines Landes an der Zahl seiner Einwohner gemessen werden. Als der

ebenfalls wissenschaftlich tätige Pfarrer von Vevey, Louis Muret (1715-1796), sich auf dieses Gebiet vorwagte, provozierte er eine recht heftige Reaktion der bernischen Obrigkeit.⁵ Sein Hinweis auf die Verschlechterung der demographischen Entwicklung wurde nämlich von den Gnädigen Herren als subversive Kritik ihrer Staatsführung empfunden.

Diese knappen Hinweisen auf die noch wenig bekannte Geschichte der Statistik im Ancien Régime sollen vorerst genügen, um – im Sinne einer Einleitung – einige typische Beziehungsmuster vorzustellen, in denen das Verhältnis von Statistik und politischen Autoritäten zu Tage tritt.⁶ Dabei lassen sich folgende Punkte festhalten: Die Statistik schuf eine neue erkenntnistheoretische Grundlage zur Definition von «Wahrheit»; statistische Arbeiten übten eine neue Art des «Sehens» ein und veränderten damit auch grundsätzlich die politischen, ökonomischen und sozialen Perspektiven. Das Aufkommen der Statistik ist zudem aufs engste mit dem Ausbau einer modernen Staatsverwaltung verbunden. Die Obrigkeiten wurden dabei auch mit Darstellungen konfrontiert, an denen sie Entwicklungen und Fehler ihrer Verwaltung ablesen konnten. Die Statistik wurde ausserdem oft der Volkswirtschaft, dem modernen Denken des 18. Jahrhunderts, gleichgesetzt. Und schliesslich lag die Statistik, mit ihrer besonderen Form von Beobachtung und Analyse, nicht selten quer zur herrschenden politischen Kultur. Ihr Eindringen in die Kreise der Staatsverwaltung war deshalb gelegentlich mit nicht unbedeutenden Konflikten verbunden.

³ Paul Nordmann, *Gabriel Seigneux de Correvon. Ein schweizerischer Kosmopolit, 1695-1775*, Florenz 1947.

⁴ B. S. G. Carrard, «Mémoire sur les observations météorologiques», *Mémoires et observations recueillies par la Société oeconomique de Berne*, Berne 1765, première partie, p. 46-141.

⁵ August Lauterburg, *Job. Ludwig Muret, ein schweiz. Nationalökonom und Statistiker des 18. Jb.*, Diss. phil I Bern, 1893 (Bern.Beitr. z. Gesch. der Nationalökonomie 5).

⁶ Laurent Thévenot, «Statistique et politique. La normalité du collectif», *L'imagination statistique*, *Politix* 25, 1994, p. 5-20.

1.2. Die Statistik und der Bundesstaat

In der Zeit vom Ende des Ancien Régimes bis zur Gründung des Bundesstaates von 1848 verbreitete sich die Statistik immer mehr und eroberte in den öffentlichen Debatten einen festen Platz. Ihre Bedeutung für den Aufbau der bürgerlichen Gesellschaft und des damit verbundenen politischen Systems war unbestritten. Die dank materialreicher Enquêtes gesammelten Erfahrungen schufen nun auch neue Kriterien, die der Arbeit des Statistikers eine breitere methodologische Grundlage vermittelten. In diesem Bereich zeichnete sich etwa der bekannte Genfer Ökonomie und Historiker Simonde de Sismondi (1773-1842) aus. Er verfasste 1801, in Anlehnung an die Untersuchungen der Präfekturen in Frankreich zur Zeit des Konsulats, seine *Statistique du Département du Léman*⁷, eine für die damalige Zeit typische Form der beschreibenden Analyse.⁸ In ähnlicher Weise gingen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts andere Schweizer Gelehrte vor, wie beispielsweise der Pfarrer Markus Lutz (1798-1838) mit seiner Vollständigen Beschreibung des Schweizerlandes, oder Urs Peter Strohmeier, der eine umfangreiche Arbeit über Solothurn vorlegte, sowie Franz Kuenlin mit einer Studie über Freiburg.⁹ In dieser Aufzählung darf gewiss die Statistik der Schweiz von Stefano Franscini, des zukünftigen Mitgliedes des ersten Bundesrates, nicht fehlen.¹⁰

In rascher Folge entwickelten sich damals die verschiedensten Arten statistischer Betrachtungen. Mit ihnen wurden spezifische Probleme der Wirtschaft, der Gesellschaft – etwa die Kriminalität oder die Armut – oder der philanthropischen Tätigkeiten aufgegriffen. Diese rasche Verbreitung der Vermittlung und Kommentierung quantitativer Studien führte schliesslich zur Gründung von spezialisierten Zeitschriften, wie beispielsweise das von Jakob Christoph Bernoulli (1782-1863) geleitete Archiv für Statistik und Nationalökonomie.¹¹ Bernoulli war ein bedeutender Ökonomie, der vorbehaltlos für den Wirtschaftsliberalismus eintrat. Er war gewissermassen der Gegenspieler Sismondis, der in den letzten Jahren seines Lebens des öftern auf die Gefahren der Industrialisierung und des Wirtschaftsliberalismus verwiesen hatte.

Der Statistik kommt in dieser Zeit ebenfalls eine wichtige Rolle beim Aufbau des Nationalstaates zu. Die Publikation von Zahlen, die aus dem gesamten Gebiete der Eidgenossenschaft zusammengezogen wurden, vermittelten den Eindruck eines gemeinsamen Raumes, während Werke wie jene von Franscini oder Lutz, aber auch Studien über den Ausenhandel wie die von August von Gonzenbach (1808-1887), die zukünftige staatliche Einheit vorwegnahmen. Diese Art «numerische Konstruktion» wurde wirksam ergänzt durch andere «exakte» Realitätsvermittlungen, wie beispielsweise die kartographischen Ar-

⁷ Simonde de Sismondi, «Statistique du Département du Léman», *Mém. et documents publiés par la Soc. d'histoire et d'archéologie de Genève*, t. XLIV, Genève 1971, erst nach über einem Jahrhundert nach dem Tode des Autors veröffentlicht.

⁸ Jean-Claude Perrot, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique, XVIIe-XVIIIe siècle*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1992, p. 442-448.

⁹ Urs Peter Strohmeier, *Der Kanton Solothurn, historisch, geographisch, statistisch geschildert*, St. Gallen und Bern, Huber, 1836; Franz Kuenlin, *Dictionnaire géographique, statistique et historique du canton de Fribourg*, 2 vol., Fribourg 1832.

¹⁰ Stefano Franscini, *Statistica della Svizzera*, Lugano 1827; Emil Gfeller, *Stefano Franscini, ein Förderer der schweizerischen Statistik*, Bern 1898.

¹¹ Eduard His, *Basler Gelehrte des 19. Jahrhunderts*, Basel, Schwabe, 1941, p. 44-50.

beiten eines Jakob Melchior Zieglers (1801-1883) oder eines Guillaume Henri Dufours (1787-1875).¹²

1848 wird die Statistik ins Pflichtenheft des Bundesrates aufgenommen. Der Chef des hierfür zuständigen Departements des Innern, Stefano Franscini, nahm diesen Auftrag ernst und richtete schon am 9. Januar 1849 ein Schreiben an die Kantone, in dem er diese aufforderte, eine Enquete über das höhere Bildungswesen – man bereitete sich auf die Verhandlungen über eine eventuelle Eidgenössische Universität vor – zuhanden des Bundes durchzuführen. Dieser erste Vorstoss ist schon von einer für die spätere amtliche Statistik typischen Logik geprägt: Aufgaben werden in der Regel gemäss den unmittelbaren Bedürfnissen der Verwaltung oder der Gesetzgebung bestimmt.

Einen Monat später nahm Franscini das Thema Statistik erneut auf, lobte deren wissenschaftliche Qualitäten, verwies aber zugleich auf den grossen Rückstand, den die Schweiz in Bezug auf die «zivilisierten» Nationen eingenommen habe. In Frankreich hatte es tatsächlich schon 1810/12 eine amtliche Institution gegeben, die dann ab 1840 definitiv als «Statistique de la France» eingerichtet wurde. In Preussen existierte ein statistisches Bureau seit 1810, in den Niederlanden seit 1832, und in England wurde im selben Jahre dem *Board of Trade* ein statistischer Dienst beigegeben.

Die allgemeine Geschichte dieser Thematik lässt klar eine enge Relation zwischen der Entwicklung moderner Staaten und der Ausbreitung der Statistik erkennen. Dies zeigte sich in der Schweiz besonders deutlich in der Zeit von 1850 bis 1870, d.h. in der Aufbauphase des

Bundesstaates. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich dabei um den sogenannten «Take-off», gekennzeichnet durch den Eisenbahnbau, eine gewaltige Zunahme der Investitionen, eine merkbare Erweiterung des Aussenhandels, die Errichtung der ersten modernen Banken – die Schweizerische Kreditanstalt wird 1856 gegründet – und die Schaffung der Eidgenössischen Technischen Hochschule im Jahre 1854. In dieser Ambiance entstand 1860 das Eidgenössische statistische Bureau (ESB), das im selben Jahre die erste einer langen Reihe von Volkszählungen in Angriff nahm. Die Post, eine der zentralen Stellen des Bundesstaates, hatte schon 1850 eine Statistik eingeführt, mit der gewissermassen dokumentiert werden konnte, wie die neue Bundesinstitution den nationalen Raum zu erfassen begann. 1864 war ausserdem die Schweizerische Statistische Gesellschaft (SSG), ein Pfeiler der jungen nationalen Öffentlichkeit, gegründet worden. Sie publizierte ab 1865 die zuerst monatlich, dann ab 1867 alle drei Monate erscheinende *Zeitschrift für Schweizerische Statistik*. Diese Publikation stand in enger Beziehung zum ESB, das sowohl Artikel wie finanzielle Mittel bereitstellte. Redaktoren waren, in der Zeit von 1867 bis 1880, Wilhelm Gisi, Mitarbeiter des Bundesarchivars, und Armand Châtelanat, Vorsitzter des statistischen Bureaus des Kantons Bern. Die Gesellschaft, volksnah und wissenschaftsfreudig, war gewillt, beim Aufbau des jungen Staates ihren Beitrag zu leisten.¹³ So sah man im ESB von Anfang an einen Partner der Gesellschaft, was dazu führte, dass die Bundesstatistik immer wieder in öffentliche, gelegentlich recht konfuse Debatten hineingezogen wurde.

Die Errichtung von statistischen Ämtern in Bern und Zürich half mit, die neue öffentliche

¹² H.U. Jost, «Dufour, l'esthétique politique et l'appropriation de l'espace», *Guillaume-Henri Dufour dans son temps*, Actes du colloque Dufour, Genève, Société d'histoire et d'archéologie, 1991, p. 111-121.

¹³ Hermann Bächtold, «Ursprung und Entwicklung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft», *JS* 1924, p. 374.

Diensleistung im politischen System zu institutionalisieren. Das kantonalbernische Bureau bestand formell seit 1848, aber erst die Berufung des Nationalökonomen Bruno Hildebrand (1812-1878) im Jahre 1856 führte zu einer ernsthaften Tätigkeit, deren Resultate ab 1860 in den *Beitrügen zur Statistik des Kantons Bern* veröffentlicht wurden.¹⁴ Hildebrand stand der wissenschaftlichen Schule von Wilhelm Roscher und Karl Knies nahe und stellte sich damit auf den Boden der historischen Schule, die damals zunehmend Anhänger in der deutschen Schweiz fand. Er mass der Statistik eine grosse Bedeutung bei und verlangte, dass sie zu einer unabhängigen Disziplin erhoben werde. Nach Hildebrands Rücktritt im Jahre 1861 ernannte der Regierungsrat Armand Chatelanat zum Vorsteher; dieser blieb bis 1880 im Amt und führte nebenher, von 1875 bis 1880, die Redaktion der *Zeitschrift für schweiz. Statistik*.

Veranlasst durch Vorstösse der kantonalen statistischen Gesellschaft beschloss die Zürcher Regierung ihrerseits 1868 die Schaffung einer Stelle für Statistik. Sie fand für diesen Posten einen ehemaligen Sekundarlehrer, Caspar Karl Müller (1816-1879), der später die erste Biographie von Heinrich Waser schreiben sollte. Müllers Gehalt konnte, da dieser noch eine Invalidenrente bezog, tief angesetzt werden. Müller blieb bis zu seinem Tode im Amt und beschäftigte sich vorzugsweise mit landwirtschaftlichen Enqueten. Nachfolger Müllers wird ein Beamter, Rudolf Huber, der aber bald, nach einem kurzen Zwischenspiel (1883-1885) beim Schweizerischen Handels- und Industrieverein, zum Eidgenössischen Zoll hinüberwechselte. In den Jahren 1884 bis 1887 stand dem Amt dann Herman Greulich (1842-1925) vor, von Beruf Buchbinder und

einer der Führer der schweizerischen Arbeiterbewegung.

Das 1886 gegründete aargauische Bureau wurde ab 1887 von Emil Naef geleitet. Zahlreichen sachfremden Arbeiten (Kontrolle des Banken-, Versicherungs- und Lotteriewesens, der Gemeinderechnungen, der Gewerbepolizei und der Arbeitsvermittlung) verdrängten allerdings die ursprüngliche Aufgabe. Auch die andern Bureaus jener Zweit wurden mit solchen Zusatzaufträgen gehindert, ihren eigentlichen Arbeitsbereich zu entwickeln.

Wenn auch auf eidgenössischer Ebene während Jahrzehnten die Volkszählung im Vordergrund stand, so sollte man doch darüber die zahlreichen anderen, dem Publikum in Form von Tabellen und Artikeln vorgestellten Arbeiten nicht vergessen. Man begann beispielsweise 1852 eine Sparkassenstatistik, und 1866 setzten die gesetzlich vorgeschriebenen Viehzählungen ein. 1868 wurde die bekannte Untersuchung über die gemeinnützigen Vereine von Hermann Kinkelin publiziert, und im selben Jahre übernahm das ESB die Eisenbahnstatistik. Es kam ebenfalls, im Vorfeld der schliesslich 1907 erfolgten Gründung der schweizerischen Nationalbank, zu einer umfangreichen Studie über die Emissionsbanken. Ein weiteres Thema, das zudem in der Öffentlichkeit nicht wenig zu reden gab, betraf die Auswertungen der seit 1875 durchgeführten Rekrutenprüfungen. Da die Resultate der intellektuellen und physischen Leistungen nach Kantonen aufgeteilt wurden, weckten sie das kritische Interesse der lokalen Politik. Die Vermessungen der körperlichen Eigenschaften der Rekruten führten auch dazu, dass man, ähnlich wie in den Arbeiten von Quetelet, nach dem «Durschnittsmenschen» zu fragen

¹⁴ C. Mühlemann, *Geschichte und Thätigkeit des statistischen Bureaus des Kantons Bern von 1848-1898*, Bern, Michel & Bächler, 1898.

begann.¹⁵ Ausserdem brachten Statistiken über Haar- und Augenfarbe¹⁶ einige Forscher in eine gefährliche Nähe von Rassentheorien, mit denen die helvetische Identität hätte definiert werden sollen und die noch über Jahre hinaus wirre Vorstellungen nährten. Wie dem immer auch sei, die Gesamtheit der statistischen Untersuchungen trugen nun wesentlich mit dazu bei, einen materiellen, intellektuellen und gelegentlich auch mythischen nationalen Raum aufzubauen.

1.3. Die Schwächen der amtlichen Statistik

Das System der schweizerischen amtlichen Statistik setzte sich im wesentlichen zusammen aus dem ESB, den Ämtern von Bern und Zürich – zwei Kantone, die zusammen Wirtschaft und Politik des Bundesstaates stark bestimmten –, weiteren im Zolldepartement oder bei der Post eingerichteten Stellen sowie der statistischen Gesellschaft. Seine Weiterentwicklung ging nur mühsam voran und war nicht selten mit gewichtigen Problemen und Friktionen belastet. Zum einen waren in der Regel die von der politischen Führung zur Verfügung gestellten Mittel zu gering, um einen wirklichen professionellen Betrieb einrichten zu können. Zum anderen führten die Besetzung der Stellen, die Auswahl der zu behandelnden Sachgebiete und, in indirekter Weise, die dabei angewandten Methoden, gelegentlich zu heftigen und manchmal auch hässlichen Diskussionen. Eine dieser politischen Auseinandersetzungen be-

traf den bayrischen Ökonomen Max Wirth (1822-1900), der 1865 zum Direktor des ESB ernannt worden war.¹⁷ Wirth, der in Heidelberg studiert hatte, stiess in Bern rasch auf die Grenzen des Wissenschaftsverständnisses eidgenössischer Politik. Er wurde im Nationalrat schonungslos angegriffen und musste schliesslich seinen Rücktritt einreichen. Diese Art des direkten Eingreifens in die Verwaltungstätigkeit ist ein typisches Beispiel der eidgenössischen politischen Kultur. Sie belastete nicht nur die Anfänge der amtlichen Statistik, sondern behinderten auch über Jahrzehnte hinaus deren erfolgreiche Entwicklung. Da die politische Führung gleichzeitig Mühe bekundete, klare Zielvorstellungen zu entwickeln, ermangelte es der Bundesstatistik von Anfang an einer festen Grundlage. Eine nationalrätliche Kommission hielt schon 1868 mit aller Deutlichkeit diese Schwäche fest: «Man muss sich endlich einmal klar machen, ob dem eidgenössischen statistischen Bureau die Aufgabe einer allgemeinen statistischen Bearbeitung der Schweiz zugewiesen werden soll, gleich wie dies bei ähnlichen Anstalten in auswärtigen Staaten der Fall ist, oder ob dasselbe nur die mit dem Bundeszwecke und der Bundesverwaltung direkt und indirekt zusammenhängenden Gebiete zu verarbeiten hat.»¹⁸

Nach einer ziemlich lebhaften Debatte wurde schliesslich ein Gesetz (vom 23. Juli 1870) verabschiedet, das aber nicht die Zielsetzung besser definierte, sondern in erster Linie den Räten eine grössere Kontrolle des ESB zugestand. Der Bundesrat seinerseits machte drei Jahre später in einer Botschaft erneut auf die sehr begrenzten Mittel der eidgenössischen

¹⁵ Armand Chatelanat, «Militärstatistik», *JS* 1875, p. 278-285.

¹⁶ «Observation faites sur la couleur des yeux et des cheveux dans le canton de Neuchâtel», *JS* 1878, p. 158-61; «Zur schweiz. Erhebung der Augen-, Haar- und Hautfarbe der Schulkinder», *JS* 1880, p. 150-152.

¹⁷ Thomas Busset, «La mise en place du Bureau fédéral de statistique», *Revue suisse d'histoire* 45, 1995, p. 7-28.

¹⁸ «Rapport de la commission du Conseil national sur la gestion du Conseil féd. en 1868», *Fenille fédérale* 1869/2, p. 236; en allemand: *Schweiz, Bundesblatt* 1869/2, S. 248.

Statistik aufmerksam.¹⁹ Im selben Jahr wurde der umstrittene Max Wirth durch Johann Jakob Kummer (1828-1913), einen ehemaligen Pfarrer, bernischer Regierungsrat und Freund von Karl Schenk (dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern) ersetzt. Abgesehen von beiläufigen Kontakten mit dem bernischen Bureau besass Kummer keine besonderen statistischen Kenntnisse. Er wurde 1886 von Edmund Wilhelm Milliet (1857-1931)²⁰ abgelöst, der schon drei Jahre später das Amt wieder verliess und durch Louis Guillaume (1833-1924)²¹ ersetzt wurde. Von allen diesen Direktoren besass nur Milliet einige theoretische Kenntnisse in Nationalökonomie und Statistik. Er hatte Vorlesungen an der Universität Basel besucht, wo August von Miaskowski Volkswirtschaft und Hermann Kinkelin Mathematik lasen. Milliet, der von 1913 bis 1919 den Vorsitz der SSG inne hatte, unterhielt zeitlebens enge Beziehungen zu seinen Kollegen der Statistik. Daneben spielte er auch eine gewichtige Rolle in der eidgenössischen Politik. Als Vorsteher der Alkoholverwaltung, die ihm nach dem ESB anvertraut wurde, hatte er einen direkten Zugang zum Bundesrat. Guillaume hinwiederum, Mediziner, ehemaliger neuenburgischer Gefängnisdirektor und Professor für Hygiene an der Akademie Neuenburg, war ein typischer Vertreter des philanthropisch inspirierten Bürgertums, das sich ernsthaft und eingehend um die sozialen und öffentlichen Angelegenheiten kümmerte. Diese Männer waren gewiss keine ausgebildeten Statistiker, aber sie kannten sich in der Verwaltungstätigkeit aus und erwiesen sich als treue Diener des Staates. Eng mit dem Establish-

ment verbunden, unterstellten sie die statistische Arbeit den übergeordneten Zielen der offiziellen Politik, was natürlich einem geregelten Ausbau der amtlichen Statistik nicht immer förderlich war.

Letztere trat bald einmal in turbulente Zonen ein. Die von einer grossen Depression und nervösen Konjunkturschüben geprägten 1880er und 1890er Jahre, der Ausbau der Bundesverwaltung sowie der rasche, zu Spannungen führende soziale Wandel brachten eine ganze Reihe von Problemen, zu deren Lösung auch die Statistik hätte beitragen sollen. So wurde das ESB einmal mehr mit einer grossen Zahl von Aufträgen überhäuft – man sprach bald einmal von einer «Hypertrophie im Statistischen Amt»²² –, doch ermangelte es dabei der Koordination und methodologischen Vorbereitung. Daneben richteten, veranlasst durch den Bundesrat, die verschiedenen eidgenössischen Ämter ihre eigenen statistischen Stellen ein. Eine wichtige Errungenschaft bildete die vom Zolldepartement – es erarbeitete schon seit 1851 regelmässig die Daten über Ein- und Ausfuhr – im Jahre 1885 ausgebaute Aussenhandelsstatistik. Eine solche war schon seit Jahren von der Wirtschaft und der SSG gefordert worden. Es war dann schliesslich der neue Zolltarif von 1884, der zu diesem Schritt drängte. Der neue systematische Überblick sollte es ermöglichen, die wirtschaftlichen Interdependenzen mit dem Ausland besser erfassen zu können. Wenn auch die Aussenhandelsstatistik eine beutende Aufgabe erfüllte, so konnte doch nicht übersehen werden, dass die Schweiz im Vergleich mit den andern In-

¹⁹ Über die Leistungen und Hilfsmittel des eidg. statistischen Bureau. Botschaft des Bundesrates. Beilage zu Heft 3 du JS, H. 3, 1873.

²⁰ [Fritz Mangold], «Prof. Dr. Edmund Wilhelm Milliet», JS 1939, p. 410-445.

²¹ Enrico Valsangiacomo, «Une grande figure de notre pays: Louis Guillaume», *Almanach de la Croix-Rouge suisse*, 1989, p. 60-65.

²² August Welti [correspondant de la NZZ à Berne], *Berner Erinnerungen*, tiré à part de la NZZ [1930], p. 11.

dustriestaaten, die schon seit Beginn des Jahrhunderts über ähnliche Zahlen verfügten, einen beträchtlichen Rückstand aufwies.²³

Nach der Bundesverfassungsreform von 1874 und dem immer dichteren Ausbau der Gesetzgebung verfügte der Bund, so könnte man zusammenfassend festhalten, über eine festgefügte Verwaltung, in der die Statistik ihren Platz gefunden hatte. Hinzu kam, dass drei der wichtigsten Kantone – Bern, Zürich und Aargau – eigene statistische Dienste besaßen. Die amtliche Statistik wurde zudem von der SSG, einem «Spitzenverband» mit

400 Mitgliedern und einer eigenen Zeitschrift, unterstützt. Diese rasch gezogene Bilanz der Entwicklung im 19. Jahrhundert vermittelt den Eindruck einer fest in Staat und Öffentlichkeit verwurzelten Statistik, wie dies tatsächlich in einigen Staaten damals der Fall war. Ganz so erfreulich war die Lage in der Schweiz allerdings nicht. Der helvetischen Statistik ermangelte es noch immer an einer kohärenten Organisation und einer wissenschaftlichen Abstützung, mit denen allein der Komplexität von Gesellschaft und Staat des Fin de Siècle erfolgreich hätte begegnet werden können.

²³ *Statistique du commerce de la Suisse avec l'étranger*, de 1885 à 1922; *Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse*, depuis 1923; Alois Zurwerra, «Entstehungsgeschichte der schweizerischen Aussenhandelsstatistik», *100 Jahre Aussenhandelsstatistik*, Beilage der Zoll-Rundschau, April 1985, p. 4-5.

2. Differenzierung und Herausforderung: die Statistik um 1900

2.1. Die «Hundertjahrfeier» der Revolution und die Ausbreitung der Statistik

Die Innovationen und Umwälzungen, die am Ende des 19. Jahrhunderts auch die amtliche Statistik vor neue Probleme stellten, stehen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der historischen Entwicklung dieser Zeit. Vor unsern Augen eröffnet sich ein weites, von Verwirrungen und Zwiespältigkeiten geprägtes Durcheinander. Die gesamte Welt und insbesondere die kapitalistischen Industriestaaten erlebten eine der grössten und dynamischsten Wandlungsprozesse der Geschichte der Menschheit. Der englische Historiker Eric Hobsbawm spricht in seinem Buch *The Age of Empire, 1875-1914*, von einer Jahrhundertfeier der Revolution.²⁴ Wertsysteme und Sinnggebung änderten sich unter dem Einfluss verschiedenster Phänomene. Zu nennen wären etwa: das unruhige und rasche wirtschaftliche und demographische Wachstum, die weltweite Ausdehnung von Handel und Verkehr, das moderne Management und der Fordismus, die stark zunehmende Zahl von technischen Erfindungen und Erneuerungen, die Quantentheorie, die Entdeckung der Mikroben und die Popularisierung hygienischer Massnahmen, die Medikalisierung der Gesellschaft, die Brüche in der klassischen Philosophie und die Renaissance antiliberaler Ideologien etc. Das *Fin du Siècle* und die *Belle Epoque* bereiteten dem 20. Jahrhundert ein glitschiges und von Fallstricken durchzogenes Terrain vor. Die Statistik, von der erwartet

wird, dass sie wirtschaftliche und soziale Fakten wahrnimmt, identifiziert, interpretiert, klassifiziert und neu ordnet, kam ebenfalls in eine Phase der Hinterfragung. Sowohl methodologische Ansätze wie auch das Erkenntnisinteresse statistischer Tätigkeit standen zur Diskussion. In Frankreich trafen sich Wissenschaftler und Funktionäre in einem *Conseil supérieur de la statistique*, um die amtliche Statistik den sich laufend ändernden Verhältnissen anzupassen. In Deutschland lösten umfangreiche, im Verein für Sozialpolitik (gegr. 1872) diskutierte Enqueten grundlegende methodologische und theoretische Diskussionen aus. In Grossbritannien wurde die Öffentlichkeit mit alarmierenden Untersuchungen zur sozialen Lage, durchgeführt vom *General Register Office* oder von Parlamentskommissionen, konfrontiert. In Italien entstand unter Cesare Lombroso (1835-1909) eine «wissenschaftliche» Klassifikation der Kriminellen, die nicht unbedenkliche Zukunftsperspektiven für die Sozialpolitik eröffnete. Und in den USA diskutierten die Volkswirtschaftler und Statistiker des *Census Bureau* (seit 1902 eine permanente Institution), überrascht von der Immigration und den demographischen Umwälzungen, Theorien und Modelle, in denen die Ideen der Eugenik einen festen Platz einnahmen. Alle diese Ansätze, die ich nur stichwortartig anführen kann, gewannen durch eine intensive internationale Kommunikation ein zusätzliches Gewicht. Die Statistiker selber schufen sich, mit der Gründung des Internationalen statistischen Instituts (1885), ebenfalls ein wirksames Forum.²⁵

²⁴ Eric Hobsbawm, *Das imperiale Zeitalter, 1875-1914*, Frankfurt/M., Campus, 1989.

²⁵ Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Éd. la découverte, 1993.

Die Statistik erlebte unter dem Einfluss dieser neuen Methoden, Techniken und Erkenntnisinteressen einen grundlegenden Wandel. Man stand vor einem Paradigmawechsel ähnlich jenem, wie er sich unter den Stichworten Taylorismus und Konjunkturtheorie in der Arbeitswelt, der Wirtschaft und den Finanzsystemen durchzusetzen begann. Der Weltkrieg schliesslich, mit seinen enormen Anstrengungen bei der Mobilisation, der Produktion und der Organisation menschlicher Ressourcen, beförderte die Anwendung der modernen Kalkulation, der nationalen Buchhaltung und der statistischen Analyse.

Diese Entwicklungen waren ebenfalls in der Schweiz anzutreffen, wenn auch in spezifisch helvetischen Varianten. Doch betrachten wir vorerst rasch die Hauptpunkte des in diesem Zusammenhang relevanten sozialen und wirtschaftlichen Wandels. In der Zeit von 1880 bis 1910 verdoppelte sich die Wachstumsrate der Bevölkerung (von 6 auf 12‰), die Bundesausgaben stiegen von 22 auf 91 Millionen Franken und die Exportwerte erhöhten sich von 630 auf 1300 Millionen. Die Schweiz war nun eines der am stärksten exportorientierten Länder, beruhend auf einer ausgebauten Industrie und einem im raschen Wachstum begriffenen Bankensektor. Das politische System erfuhr einige nicht unwesentliche Modifikationen. Der seit 1848 dominierende Freisinn akzeptierte eine Koalition mit den Katholisch-Konservativen, um besser der stark aufkommenden Arbeiterbewegung – der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB wurde 1880, die Sozialdemokratische Partei 1888 gegründet – entgegentreten zu können. Nach der Jahrhundertwende fanden auch in der Schweiz Arbeitskämpfe und Streiks statt, deren Ausmass sich durchaus mit ausländischen Verhältnissen messen liess. Die wachsende

Präsenz ausländischer Arbeitskräfte brachte es mit sich, dass soziale Spannungen durch eine zusätzlichen Polemik verschärft wurden. Vor dem Ersten Weltkrieg zählte man an die 15% Ausländer, und in einigen Städten lag dieser Anteil bei 40%. Diese Zahlen dienten einigen politischen Gruppen als Vorwand, um xenophobe Ideen vermehrt in die politische Kultur einzubringen; die fremdenfeindliche Kritik nahm dabei insbesondere die Mentalität und die Lebensweise der italienischen Arbeiter ins Visier. In dieser Ambiance entstand der Begriff der «Überfremdung», der im politischen Leben der Schweiz des 20. Jahrhunderts einen festen Platz einnehmen wird.

Dieser allgemeine Strukturwandel hatte auch im Bereich der amtlichen Statistik der Eidgenossenschaft einige nicht unwesentliche Modifikationen zur Folge. Neben der schon erwähnten Aussenhandelsstatistik (1885) kommen nun noch die neuen Dienste im Bundesamt für Verkehr (1897) und im Amt für Sozialversicherung (1913) hinzu. Bei der Schaffung der Nationalbank, 1906, wurde ebenfalls ein statistischer Dienst eingerichtet; sein erster Leiter war Julius Landmann (1877-1931), der, aus Deutschland kommend, in Bern bei August Oncken sein Doktorat in Nationalökonomie gemacht hatte. Die auf verschiedene Administrationen verteilten Dienste lassen schon jene Tendenz zu Zersplitterung und Verzettelung erkennen, die die gesamte Entwicklung im 20. Jahrhundert prägen und eines der Hauptprobleme der Bundesstatistik bilden wird.

1888 hatte der Bundesrat den Basler Traugott Geering (1859-1932)²⁶, einen Jugendfreund Milliets und bekannten Wirtschaftshistoriker (er hatte eine vielbeachtete Studie über den Handel in Basel verfasst), als Chef der Aussen-

²⁶ «Dr. Traugott Geering, 21. Februar 1859 - 13. August 1932», *JS* 1938, p. 469-479.

handelsstatistik eingesetzt. Geering verliess 1896 seinen Posten in Bern, um die Stelle des Sekretärs der Basler Handelskammer einzunehmen. Er war, sowohl in wirtschaftlichen wie in akademischen Kreisen, eine einflussreiche Persönlichkeit. Geering und Milliet unterstützen Landmann, als es 1910 in Basel darum ging, diesen für einen von den Banken mitfinanzierten Lehrstuhl für Nationalökonomie und Handelswissenschaften zu nominieren. Diese individuellen Details zeigen, in welcher Weise die vielfältigen persönlichen Beziehungen einflussreiche Netze in Beruf und Verwaltung schufen. So kann man beispielsweise in Geering, Kummer, Milliet und Guillaume einen Kreis erkennen, dessen Einfluss auf die Entwicklung und Gestaltung der eidgenössischen Statistik am Ende des 19. Jahrhunderts nicht zu unterschätzen ist.

Neben den Kantonen begannen nun auch die städtischen Agglomerationen statistische Bureaus einzurichten. Zürich, durch Eingemeindung zu einer Stadt von über 100'000 Einwohnern aufgestiegen, gründete 1893 ein statistisches Amt. Unter vergleichbaren Verhältnissen schuf auch Basel 1902 ein Bureau, während Bern 1914 vorerst nur einen einzelnen Statistiker engagierte. Die ähnlich liegenden Aufgaben der Städte veranlassten diese, sich 1897 zu einem Schweizerischen Städteverband zusammenzuschliessen, dessen Aufgabe nicht zuletzt auch darin bestand, statistisches Material zu vermitteln und auszuwerten. Im übrigen richteten noch zwei weitere Kantone statistische Bureaus ein: Freiburg 1895 und Genf 1896. Im Kanton Waadt hatte 1860 ein regierungsrätliches Dekret ein Amt angekündigt, doch blieb es dann 1863 bei der Schaffung eines einfachen, dem Landwirtschaftsdepartement angegliederten Dienstes. In gleichem Masse wie sich die öffentlichen

Aemter entwickelten, griffen Spitzenverbände, wie beispielsweise der Handels- und Industrieverein (Vorort), auf die Statistik zurück, um ihre politischen Argumente zu untermauern. Zu einer wahren Meisterschaft brachte es der von Ernst Laur (1871-1964) geleitete Schweizerische Bauernverband (gegr. 1897). In wenigen Jahren stellte Laur eine ganze Reihe von Enqueten über das bäuerliche Einkommen auf, wobei ihm im Sekretariat in Brugg an die zwanzig Angestellte zur Verfügung standen.²⁷

Mit der Schaffung von Stellen in Freiburg, Waadt und Genf schien die französische zur deutschen Schweiz aufzuschliessen. Bei näherem Hinsehen erkennt man jedoch noch beträchtliche Unterschiede. Die Westschweizer Statistiker traten in gesamteidgenössischen Fachgesprächen kaum in Erscheinung und bekleideten weder in der SSG noch in der Bundesverwaltung leitende Stellen. Unter den sechs Direktoren des ESB findet sich nur ein Westschweizer, der aus Verrières im Neuenburger Jura stammende Louis Guillaume. Dieser hatte aber sein Gymnasium in Basel und seine Studien in Zürich absolviert, eine Erfahrung, die gewiss nicht ohne Einfluss auf sein Fortkommen in Bern gewesen war. In der SSG war die Lage kaum besser, konnten doch die wenigen welschen Vorstandsmitglieder nie entscheidende Rollen einnehmen. In der Zeitschrift für Statistik fanden sich ebenfalls nur wenig Beiträge von Autoren aus der französischen Schweiz. Abgesehen von Emanuel Kühne, dem Vizepräsidenten der statistischen Gesellschaft und Mitarbeiter des statistischen Amtes, trat die Genfer Statistik in der Zeitschrift der SSG praktisch nie in Erscheinung. Einzig der Leiter des Freiburger Bureaus, Ferdinand Buomberger ist des öfters anzutreffen; doch der aus Feldkirch stammende Deutschschwei-

²⁷ Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zürich, Orell Füssli, 1993, p. 134.

zer verfasste seine Beiträge in deutscher Sprache. Dieses Ungleichgewicht der Sprachregionen – noch verschärft durch die totale Randlage des Tessins – hatte nicht zu unterschätzende Konsequenzen im methodologischen Bereich. Die in der deutschen Schweiz dominierende deutsche historische Schule schuf den konzeptuellen Rahmen für die Praxis der amtlichen Statistik, während den französischen Ansätzen nur wenig Beachtung geschenkt wurde. Diese Ausgangslage, verbunden mit der schwächeren Wirtschaftsentwicklung der Westschweiz, führte dazu, dass die dortige amtliche Statistik sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nur schwach auszubilden vermochte.

Die Schaffung neuer Stellen und die Erweiterung der Aufgabenbereiche liessen die Zahl der mit Statistik beschäftigten Personen rasch ansteigen. Das Amt in Basel, das 1902 mit einer einzigen Stelle begann, zählte deren 18 im Jahre 1912; Zürich vergrösserte ebenfalls auf 17 Angestellte (1913), und Genf beschäftigte anfänglich vier, 1912 dann aber elf Mitarbeiter (die allerdings nicht alle ausschliesslich für statistische Arbeiten zur Verfügung standen). Das ESB vergrösserte seinen Bestand von 13 Personen im Jahre 1888 auf 75 im Jahre 1910 – davon waren allerdings nur 8 eigentliche, mehr oder weniger ausgebildete Statistiker.

Entsprechend diesem Wachstum vergrösserte sich auch die Zahl der statistischen Publikationen. Der Umfang der *Zeitschrift für Schweizerische Statistik* nahm von 200 Seiten (1860er Jahren) auf 500 Seiten (Ende des 19. Jahrhunderts) zu. Der Statistik wurden auch in andern Zeitschriften, wie beispielsweise den 1893 in Bern gegründeten *Schweizerischen Blätter für Wirtschafts- und Socialpolitik*, viel Platz eingeräumt. Neben seinen zahlreichen Einzeltab-

ellen veröffentlichte das ESB zudem ab 1891 das Statistische Jahrbuch der Schweiz. Auch die kantonalen und kommunalen Aemter begannen mit eigenen Veröffentlichungen, doch gelang es ihnen in der Regel erst in den 1920er Jahren, regelmässige und systematische Publikationen aufzulegen.

2.2. Eine neue Statistikergeneration

Mit der Vermehrung der Ämter erweiterte sich auch das Lehrangebot an den Universitäten, so dass wissenschaftliche Ansätze zusehends an Gewicht gewannen. Es bildete sich eine neue Generation von Statistikern heran, deren Profil sich recht gut an Heinrich Thomann (1860-1925), dem Vorsteher der stadtzürcherischen Statistik, ablesen lässt.²⁸ Nach Studien in klassischer Philologie in Zürich schrieb sich Thomann in Leipzig ein, wechselte dort das Fach und belegte bei Roscher, Brentano und Hasse (dieser war zugleich Direktor des statistischen Bureaus) Nationalökonomie und Statistik. Seine Dissertation über Fragen der Berufs- und Gewerbestatistik schrieb er bei Hasse, in dessen Amt er zugleich als Volontär die praktische Seite des Metiers kennen lernte. 1893 übernahm er das Bureau der Stadt Zürich und stand diesem insgesamt 30 Jahre lang vor. Während seiner reichen Tätigkeit schuf er eine Statistik der Einwohnerbewegungen und führte zudem Studien über den Arbeitsmarkt, die Gehälter der Beamten, die Bauten, sowie eine Wohnungsenquete durch. Seine Arbeit war nur durch einen ärgerlichen Fehler bei der Bevölkerungsstatistik überschattet, die um 12'000 Personen mit jener der eidgenössischen Volkszählung von 1900 differierte.

²⁸ Alfred Senti, *Fünfzig Jahre Zürcher Statistik*, Sonderdruck aus den Zürcher statistischen Nachrichten, H. 1, Zürich 1943; O.H. Jenny, «Heinrich Thomann», *JS* 1925, p. 25-30.

In der neuen Generation hatte die universitäre Ausbildung einen hohen Stellenwert. Doch die in der Praxis ausgebildeten Beamten vermögen neben den Akademikern ihren Platz zu behaupten, wie dies das Beispiel des Vorstehers des statistischen Bureaus des Kantons Bern, Christian Mühlemann (1858-1937), zeigt. Mühlemann, im Amt von 1888 bis 1928, hatte eine Lehre als Telegraphist – ein damals «moderner» Beruf – absolviert und war 1878 als Angestellter ins statistische Bureau eingetreten. In dieser Zeit befand sich der bernische Staat in einer schweren Krise. Die freisinnige Regierung, durch einen Finanzskandal im Eisenbahnwesen diskreditiert und durch die Rezession verunsichert, musste erneut eine Regierungsbeteiligung der Konservativen akzeptieren. In der Folge unterzog der konservative Regierungsrat des Innern, Edmund von Steiger (1836-1908)²⁹, die Verwaltung einer gründlichen Reorganisation, der auch der freisinnige Chef der Statistik, Armand Chatelanat, zum Opfer fiel. Mühlemann konnte nachrücken und wurde 1881 interimistischer Chef des Bureaus. Er entwickelte eine äusserst rege Tätigkeit, nicht nur in seinem Amt, sondern auch in der bernischen statistischen Gesellschaft und als Mitarbeiter der *Zeitschrift für schweiz. Statistik*. Er war ebenfalls Mitglied des Vorstandes der SSG, zuerst von 1884 bis 1894, und dann noch einmal von 1913 bis 1915.³⁰ Mühlemann widmete sich insbesondere sozialen und wirtschaftlichen Fragen, untersuchte die Entwicklung der Preise und Löhne und zeigte ein persönliches Interesse für Probleme der Landwirtschaft.³¹

Thomann und Mühlemann standen Ämtern vor, die mit den am Ende des 19. Jahrhunderts

typischen Problemen der Statistik konfrontiert waren. Zürich, mit einer 100'000 Einwohner überschreitenden Bevölkerung, musste nach effizienten verwaltungstechnischen Mitteln Ausschau halten, während Bern sein Staatswesen der von der Krise geschüttelten Wirtschaft anzupassen hatte. Die Bewältigung dieser Herausforderungen verlangte von der Statistik eine Professionalisierung und Erweiterung des Aufgabenbereichs. Die in Bern und Zürich gemachten Erfahrungen wurden dann zum Teil in andern Regionen der Schweiz beim Aufbau der Statistik miteinbezogen. Am Beispiel der Gründung des statistischen Amtes in Basel lässt sich dieser Erfahrungsaustausch ablesen. 1897 wurde anlässlich der in Basel stattfindenden Jahresversammlung der SSG dieses Thema aufgenommen, wobei Thomann sich in einem vielbeachteten Votum für die kommunale und kantonale Statistik einsetzte.³² Diese wird dann 1902 in Basel tatsächlich auf die Beine gestellt, wobei die beiden ersten Vorsteher, Fritz Mangold (1871-1944) und Oskar Hugo Jenny (1876-1966), sich offenbar von Thomann inspirieren liessen. Mangold, von Beruf Sekundarlehrer, stand dem Amt bis zu seiner Wahl in den Regierungsrat im Jahre 1910 vor. Als er 1919 aus der Politik ausschied, begann er eine erfolgreiche Karriere an der Universität. Oskar Hugo Jenny hinwiederum, der zuerst Assistent am meteorologischen Institut und dann zwölf Jahre Sekundarlehrer gewesen war, stand von 1910 bis 1941 an der Spitze des statistischen Amtes. Unter seiner Leitung wurde eine dem Modell von Zürich ähnliche Bevölkerungsstatistik eingeführt, was dann gelegentlich dazu führte, dass beide Städte mit ähnlichen kritischen Einwänden den Volkszählungen des ESB entgegentraten.

²⁹ Erich Gruner, *Edmund von Steiger*, Bern, Francke, 1949.

³⁰ H. Freudiger, «Dr. C. Mühlemann», *JS* 73, 1937, p. 451-452.

³¹ Z.B. Christian Mühlemann, «Zur Statistik der Preise und Löhne im Kanton Bern», *JS* 1889, p. 523 sq; «Ueber die Produktion der Landwirtschaft», *JS* 1886, p. 156-181.

³² Oskar Hugo Jenny, «Ein halbes Jahrhundert Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 1902-1952», *Vierteljahreshefte hg. vom Stat. Amt des Kantons Basel-Stadt*, 1952, H. 4, Basel 1953, p. 97-123.

Zu erwähnen wäre auch Hans Freudiger (1885-1968), der vom bernischen Gemeinderat 1914 als Statistiker engagiert wurde, und dann von 1918 bis 1951 die nun als Amt konstituierte Statistik leitete. Freudiger war ebenfalls eine sehr dynamische und für diese Generation typische Persönlichkeit. Er interessierte sich in starkem Masse für soziale Probleme und entwickelte in diesem Sinne einen Lebenskostenindex und den Berner Index der Baukosten.³³

Gehen wir noch kurz auf Freiburg und Genf ein. Das Freiburger Bureau leitete ein Sankt-Galler, Ferdinand Buomberger (1874-1946), der an der Universität Freiburg Nationalökonomie studiert hatte.³⁴ Buomberger, ebenfalls an sozialen Fragen interessiert, wird später einer der führenden Köpfe der katholischen, christlich-sozialen Bewegung. Sein Nachfolger in den Jahren 1906 bis 1921, der Bayer Hans Schorer (1876-1963), hatte bei Lujó Brentano und Georg von Mayer studiert und lehrte dann selber an der Universität Freiburg Statistik und Finanzwissenschaften.³⁵ In Genf wurde 1883 der freisinnige Kantonsrat Louis Dument an die Spitze des *Bureau de recensement* gesetzt, eine offenbar politische Wahl, die in der Öffentlichkeit einiges zu reden gab. Zehn Jahre später wird Dument durch Gaspard Dubouchet, einen der Angestellten des Bureaus, abgelöst. Als dann 1896 das eigentliche Amt für Statistik geschaffen wurde, ernannte man Georges Hedmann, den Sekretär des Handels- und Industriedepartements, zum Direktor. Nach seinem Tode im Jahre 1901 blieb der Posten bis 1905 unbesetzt. Dann

folgten sich als Vorsteher Joseph Leclerc (von 1905 bis 1911) und Georges Beurret, zuvor Angestellter des Bureaus.³⁶ Beim aktuellen Stand der Forschung ist es nicht einfach, die Statistik des Kantons Genf im Vergleich mit den andern schweizerischen Ämtern zu würdigen. Immerhin ist offensichtlich, dass die Genfer kaum Kontakte mit ihren Deutschschweizer Kollegen pflegten, obwohl sie im Prinzip mit ähnlichen Problemen wie in Basel und Zürich konfrontiert waren.

Diese allgemeine Entwicklung auf kantonaler und kommunaler Ebene fand mit der Erweiterung der Bundesstatistik eine wichtige, aber nicht harmonische Ergänzung. Der Bund griff immer neue Bereiche auf, wie beispielsweise die Alkoholfrage – die auf dem Alkoholmonopol von 1887 gegründete Alkoholverwaltung stand bekanntlich unter der Leitung von Milliet, dem ehemaligen Direktor des ESB –, die Geisteskrankheiten, die Hygiene und die Kriminalität. Auch die Wirtschaft wird mit einer Reihe von Enqueten über das Fabrikwesen, die Versicherungen, die Aktiengesellschaften, die Sparkassen und die Landwirtschaft besser ausgeleuchtet – doch fehlte immer noch eine synthetische Darstellung, die der Wirtschaft in ihrer Gesamtheit gerecht geworden wäre. Hingegen liess es sich das ESB nicht nehmen, auch Detailuntersuchungen wie jene über die Bienenvölker (1911) oder das Nutzflügelvieh (1921) separat zu veröffentlichen. Ausgerechnet in der Zeit, als die Schweizer Industrie ihren Höhepunkt erreichte, wird paradoxerweise mit viel Aufwand die Landwirtschaftsstatistik gepflegt.

³³ Hans Freudiger, «38 Jahre stadtbernische Statistik», *Beiträge zur Statistik der Stadt Bern*, H. 33, s.d. [1951]; Gerhard Steffen, «75 Jahre stadtbernische Statistik», *75 Jahre Amt für Statistik der Stadt Bern*, Bern 1993, p. 39-44.

³⁴ *Das Aufgebot*, 15 août 1946; *Vaterland*, 7 août 1946; *Schweizerische Metallarbeiter Zeitung*, 7 janvier 1939; Urs Altermatt *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*, Zürich, Benziger, 1972, p. 366.

³⁵ *Festgabe für Hans Schorer zum siebenzigsten Geburtstag*, Bern, Francke, 1947.

³⁶ Sandrine Cioni, Thierry Bubloz, *Les débuts de la statistique officielle genevoise: Du «Bureau général de recensement» au «Bureau de statistique et de recensement» (1881-1914)*, mémoire Université de Genève, 1994.

Verschiedene Themen der Bundesstatistik weisen uns auch auf interessante politische Probleme hin. In diesem Zusammenhang muss von der Volkszählung von 1910 gesprochen werden, bei der unter Hinweis auf das «Ausländerproblem» eine nicht unwesentliche Zusatzfrage über die Aufenthaltsdauer der Fremden eingeführt wurde.³⁷ In diesem Vorstoss verbarg sich schon das «Überfremdungssyndrom», jenes xenophobe Zerrbild, das selbst in die offizielle Amtssprache einzudringen begann. Ähnlich gelagert war auch eine Zählung der zu- und wegziehenden Juden, die in den Jahren 1914 bis 1918 vom Bureau der Stadt Zürich durchgeführt worden war.³⁸

Das gewichtigste Thema dieser Zeit bildet jedoch die Sozialstatistik, auf die weiter unten ausführlich eingegangen werden soll.

2.3. *Brüche und Gegensätze in der amtlichen Statistik*

Trotz der nicht unbedeutenden Entwicklung der Ämter und ihrer Aufgabenbereiche kam die Kritik in Bezug auf die praktische Tätigkeit und die angewandten Methoden nicht zum verstummen. Das allgemeine Malaise äusserte sich besonders deutlich an zwei Problemen: zum einen nahmen die hauptberuflichen Statistiker immer mehr Anstoss am amateurhaften Betrieb der SSG; und zum andern führte die mangelnde Koordination zwischen der Bundesstatistik und den Kantonen zu ständigen Friktionen. Es kam schliesslich, ein Jahr nach der Volkszählung von 1888, zu einer Versammlung von ca.

dreissig unzufriedenen Statistiker im *Wilden Mann* in Aarau und zur Gründung einer Vereinigung amtlicher Statistiker.³⁹ Wie der Name schon andeutet, ging es um berufliche und fachspezifische Fragen; hinzu kam noch die Forderung nach einer besseren Koordination zwischen den Kantonen, den Städten und dem ESB. Initianten dieser Vereinigung waren Christian Mühlemann, Emil Naef (stat. Bureau AG), Louis Guillaume (Direktor des ESB) und Joseph Durrer (1848-1900), Adjunkt im ESB. Durrer, Absolvent der Schulen von Sarnen, Einsiedeln und Freiburg, war 1873 ins ESB eingetreten und zum Sachbearbeiter der Volkszählungen aufgestiegen.⁴⁰

Die Vereinigung organisierte am 18. Oktober 1890 eine zweite Zusammenkunft, doch gelang es ihr in der Folge nicht, sich als eigenständigen Verein zu konstituieren. Die Gruppe verblieb vielmehr bei der SSG und versammelte sich regelmässig im Rahmen der Jahresversammlungen der Muttergesellschaft. Die von den amtlichen Statistiker ausgehende Kritik hielt allerdings weiter an und verstärkte sich nach der Jahrhundertwende erneut. So protestierte beispielsweise Fritz Mangold anlässlich der Jahrestagung der SSG von 1903 in aller Form gegen die oberflächliche Debatte zum Thema «Betriebszählungen». Die Arbeiten des ESB, insbesondere die Volkszählungen, gaben auch ständig zu skeptischen Kommentaren Anlass.

Die Situation erschien den amtlichen Statistiker dermassen unbefriedigend, dass sie sich erneut zu einem Vorstoss entschlossen. Am 16. Mai 1903 treffen sich Christian Mühlemann, Fritz Mangold und Heinrich Thomann

³⁷ Thomas Busset, *Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung*, Bundesamt für Statistik, 1993, p.44.

³⁸ Senti, *Zürcher Statistik*, p. 18.

³⁹ H. Freudiger, 25 Jahre Verband Schweizerischer Statistischer Aemter, conférence donnée à l'assemblée annuelle de l'UOSS du 11 oct. 1945 [manusc. dactylogr.]

⁴⁰ «Dr. Joseph Durrer», *JS* 1900, p. 382-83; cf. aussi le discours d'Adalbert Wirz à la journée annuelle de la SSSt de 1910, *JS* 1911, p. 5-10.

in Olten und beschliessen die Gründung einer Interkantonalen Vereinigung der amtlichen Statistiker. Doch einmal mehr brachte dieser Zusammenschluss wenig konkrete Resultate – eine zweite Sitzung fand erst 1910 statt. Hans Freudiger deutet in seinem historischen Rückblick an, dass die Unstimmigkeiten zwischen den kantonalen Ämtern und dem ESB eine ge-
deihliche Entwicklung der Vereinigung stark behindert hätten.⁴¹

Auch im Schosse der SSG hatte sich eine Missstimmung breit gemacht. Diese führte dann in den Jahren 1910 bis 1913 zu einer Umbesetzung des Vorstandes, bei der vier Mitglieder, die mit einer Ausnahme seit über 40 Jahren ihre Mandate innegehabt hatten, abgelöst wurden.⁴² An ihre Stelle traten Fritz Mangold, Heinrich Thomann, Hans Schorer und Hermann Schneebeli, Chef der Statistik der Nationalbank. Diese Umbesetzungen fanden 1914 ihren Abschluss mit der Ernennung von Julius Landmann zum Redaktor der Zeitschrift; unter seiner Leitung erhielt diese ein grundlegend neues Profil.⁴³ Landmann hatte sich inzwischen als Professor an der Universität Basel einen guten wissenschaftlichen Ruf geschaffen. Bekannt als Spezialist der Finanzwissenschaften und der Banken, rückte er in diesen Jahren zum Experten des Bundesrates auf. Was die personellen Wechsel in der SSG anbetraf, so stärkten diese zwar kurzfristig die amtlichen Statistiker, räumten aber ebenfalls der Volkswirtschaft einen grösseren Platz ein. Dies zeigte sich etwa im neuen Titel des Organs, der nun *Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft* lautete.

Als aufmerksamer und kritischer Beobachter der amtlichen Statistik tat sich Christian Mühlemann, der Vorsteher des kantonalbernerischen statistischen Amtes, hervor.⁴⁴ Nachdem er in einer Reihe von Artikeln schon auf zahlreiche Probleme aufmerksam gemacht hatte, trug er 1916 seine Kritik in Form eines historischen Abrisses der amtlichen Statistik vor.⁴⁵ Er verwies auf die mangelnde wissenschaftliche Abstützung, auf die Verzettelung der Aufgaben, auf die fehlende Koordination und die ungenügenden Budgets. Dabei warf er den Bundesbehörden insbesondere vor, durch Vergabe zahlreicher Enquêtes an die Sekretariate der Spitzenverbände das ESB zu schwächen und eine gezielte Arbeit zu verhindern. Mühlemanns Analysen sind sehr zutreffend und berühren tatsächlich die zentralen Schwachstellen der eidgenössischen Statistik jener Zeit: die organisatorische Zersplitterung und die ungenügenden methodologischen Grundlagen.

Für diese Mängel waren nun gewiss nicht das ESB oder die anderen Dienste der Bundesverwaltung allein verantwortlich. Dahinter steckt vielmehr eine ganz eigene Logik des schweizerischen politischen Systems. Zum einen waren gewisse Kreise von Wirtschaft und Finanz nicht bereit, eine öffentliche Statistik zu fördern, die möglicherweise allzu stark die Bereiche der Privatwirtschaft ausleuchten würde. Im übrigen war man auch wenig daran interessiert, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiterschaft zu stark ins Licht zu rücken. Zum andern verteidigten die Kantone und Gemeinden nicht selten ihre Partikularin-

⁴¹ Freudiger, 25 Jahre, p. 17-19.

⁴² Thomas Busset, Diana Le Dinh, «Le 'Journal de statistique suisse', 1864-1914: de la prédominance de l'éclectisme à l'émergence d'un discours de spécialistes», *Les Annuelles* 4, Lausanne, Histoire et société contemporaine, 1993, p. 85-101.

⁴³ Traugott Geering, «Zum Abschied von der Schweiz», *JS* 1927, p. 551-556.

⁴⁴ «Über die Aufgabe und Pflege der amtlichen Statistik», *JS* 1902, 1-22; «Über die Aufgabe und Pflege der amtlichen Statistik in der Schweiz», *JS* 1903/II, 1-21; «Die amtliche Statistik an der schweizerischen Landesausstellung 1914 in Bern mit einem Ausblicke auf die amtliche Statistik überhaupt», *JS* 1915, p. 255-267.

⁴⁵ Christian Mühlemann, *Über die Entwicklung und Förderung der amtlichen Statistik*, Separat-Abdruck aus dem «Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung», Brugg, 1916.

teressen, und sie neigten dazu, sich vor allzu neugierigen Blicken des Bundes zu schützen, vor allem wenn es sich um Steuer- und Finanzfragen handelte. Diese Haltung wurde von föderalistischen Tendenzen, die sich nicht nur in der Innerschweiz, sondern zusehends auch in der Westschweiz breit machten, verstärkt. Und überhaupt hatte, wie dem auch immer sei, ein Teil der politischen Kräfte des Bürgertums wenig Interesse an einer Erweiterung der staatlichen Kompetenzen, insbesondere was wirtschaftliche, finanzielle oder sozialpolitische Belange betraf. Alles in allem gesehen wurde die amtliche Statistik, die sich ganz besonders dazu eignen würde, im Sinne des öffentlichen Gemeininteresses – um nicht von jenem der benachteiligten Volksschichten zu sprechen – die Verwaltungstätigkeit zu unterstützen, beständig von einer heteroklitischen Gegenschicht im Zaume gehalten.

Herman Greulich hatte in dieser Hinsicht eine Erfahrung gemacht, die das eben angeführte Problem sehr deutlich illustriert. Anlässlich der Volkszählung von 1900 schlug er vor, neu eine Frage zur Arbeitslosigkeit aufzunehmen. Diese Anregung wurde jedoch mit dem Argument zurückgewiesen, es sei nicht opportun, «durch Stellung der Frage im Volkszählungsformular der Angelegenheit eine grössere Bedeutung beizumessen, als ihr in Wirklichkeit zukommt», denn, so heisst es weiter, «gar leicht könnten die Resultate, die durch die Volkszählung veröffentlicht würden, von einigen Volksschichten zu Agitationen, die von grösserer Tragweite sein könnten, als man vermutet, ausgenützt werden».⁴⁶

Diese Äusserungen führen uns zu einem zentralen Problem, das nicht nur die Zielset-

zungen der amtlichen Statistik, sondern insgesamt die generellen Perspektiven des Bundesstaates und der schweizerischen Gesellschaft berührt. Es ging, in der Zeit um 1900, tatsächlich darum, die grossen Leitlinien eines modernen Sozialstaates zu bestimmen. Nachdem 1877 ein Fabrikgesetz durchgebracht werden konnte, kam die Sozialpolitik vermehrt in die Traktanden der eidgenössischen Politik. Die amtliche Statistik war dabei nicht ganz unbetheilt, hatte doch beispielsweise eine Untersuchung des ESB im Jahre 1890 ergeben, dass es in der Schweiz 119'000 offiziell anerkannte armengeössige Personen – d. h. ca. 4% der Bevölkerung – gab.

In den 1890er Jahren bereitete der Bund dann eine Kranken- und Unfallversicherung vor, die 1900 in einem ersten Anlauf verworfen, 1911 schliesslich, allerdings stark gestutzt, angenommen wurde. Die Schlacht um diese Versicherung war nur ein Teil einer grossen sozialpolitischen Auseinandersetzung, in die auch die Statistiker mit einbezogen wurden. Einige von ihnen forderten die Schaffung einer amtlichen Sozialstatistik, um besser die Probleme und die Lage der benachteiligten Klassen erfassen zu können. Der seit 1892 in Bern lehrende Professor für Nationalökonomie und Statistik, Naum Reichesberg (1869-1928), hatte diese Anliegen in zahlreichen Artikeln zu propagieren versucht. In der gleichen Sache legte 1907 der Freisinnige Albert Mächler eine Motion im Nationalrat vor. 1914 schliesslich wurde die Idee einer Sozialstatistik erneut in einer von Reichesberg und August Huggler, dem Sekretär des SGB, unterzeichneten Motion an den Bundesrat vorgetragen.⁴⁷

⁴⁶ Zit. in Busset, Volkszählung, p. 49.

⁴⁷ Cf. par exemple N. Reichesberg, *Soziale Gesetzgebung und Statistik. Ein Beitrag zur Frage der Errichtung eines eidgenössischen sozialstatistischen Amtes*, Bern, Scheitlin, 1908; A. Mächler, *Das sozial-statistische Amt und das Amt für die soziale Versicherung*, 1913 (H. 39 der Schweiz. Vereinigung für internationalen Arbeiterschutz).

Trotz diesen Interventionen verzichtete der Bund auf eine solche Sozialstatistik und gab sich, nach Inkrafttreten des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes im Jahre 1912, mit den vom Bundesamt für Sozialversicherung (gegr. 1913) erarbeiteten Material zufrieden.⁴⁸ Die 1918 geschaffene Schweizerische Unfallversicherungsgesellschaft trug ebenfalls einige Daten bei.⁴⁹ Diese Beiträge konnten jedoch den Ansprüchen einer modernen Sozialstatistik, wie sie sich die Initianten vorstellten, kaum genügen. Sie trugen auch nur wenig zur Erhellung der komplexen sozialen Probleme bei.

Um den Mangel in diesem Bereich ein wenig zu beheben, liess die SSG durch den Sankt-Galler Polizeidirektor C. Zuppinger eine Liste von Lebensmittelpreisen erarbeiten – ein Projekt, das offenbar weder dem ESB noch dem Bundesrat behagte. Diese Preisstatistik, ab 1911 vom statistischen Amt Basel übernommen, wird trotzdem regelmässig in der *Zeitschrift für schweiz. Statistik* publiziert. Auch andere Statistiker wie Mühlemann, Jenny und Jakob Lorenz, letzterer Mitarbeiter von Herman Greulich im Arbeitersekretariat, legen ähnliche Untersuchungen vor. Selbst die Unternehmer greifen nun bei Lohnverhandlungen auf solche Zahlen zurück, wenn sie sich eignen, den Forderungen der Gewerkschaften wirksam begegnen zu können.

Bevor mit diesen Preis- und Lohnstatistiken die Lebensbedingungen der Arbeiterbevölkerung ein wenig ins Licht gerückt wurden, hatten schon einige Wohnungsenqueten und Untersuchungen der hygienischen Verhältnisse in den grösseren Städten zu beunruhigenden Re-

sultaten geführt. Zu nennen wäre etwa die aufschlussreiche Genfer Studie von 1884, die insofern noch zusätzlich an Publizität gewann, weil damals gerade eine Choleraepidemie in Europa umging. Ihr fügten sich andere bei, in denen beispielsweise vermehrt die Mietpreise berücksichtigt wurden und zur Schlussfolgerung führten, dass die ärmeren Bevölkerungsschichten pro Kubikmeter Wohnraum mehr bezahlen mussten, als die Angehörigen der bessergestellten Klassen in ihren privilegierten Quartieren. Solche Ergebnisse fand man im 1889 vorgelegten Bericht des Volkswirtschafters und Statistikers Karl Bücher (1874-1930) in Basel, oder in der Enquete über Lausanne (1893) von André Schnetzler, Dozent für Statistik, und schliesslich auch in der Berner Studie von C. Landolt (1896). Die im selben Jahre in Zürich durchgeführte Studie bestätigte nicht nur diese Resultate, sondern legte auch die besonders schlechte Wohnsituation der italienischen Arbeiter an den Tag.⁵⁰ Der Öffentlichkeit wurde damit klar, dass die Wohnungsfrage ein nicht zu umgehendes Problem der Städte geworden war.⁵¹ Der Vereinigung der amtlichen Statistiker schien dies so wichtig, dass sie dem Eidgenössischen Departement des Innern vorschlug, diese Aspekte im Zusammenhang mit der Volkszählung von 1910 zu behandeln.

Da in einigen Städten jener Zeit nicht unbedeutende soziale Spannungen herrschten, die gelegentlich sogar zu offenen Auseinandersetzungen führten – beispielsweise der «Käfturmkravall» in Bern (1893), der «Italienerkravall» in Zürich (1896), sowie die Generalstreiks in Genf (1902) und Zürich (1912) –, tra-

⁴⁸ *Historique, tâches et organisation de l'Office fédéral des assurances sociales*, Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 1988.

⁴⁹ «60 Jahre Schweizerische Unfallversicherungsanstalt», *SUVA Bulletin*, Nov. 1977; «75 Jahre», *SUVA Bulletin*, Sonderausgabe März 1993.

⁵⁰ André Schnetzler, «Arbeiterwohnungen», *Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, hg. von N. Reichesberg, Bd. 1, Bern s.d., p. 195-211.

⁵¹ Z.B. Paul Pflüger, «Die Wohnungsfrage in der Schweiz», *Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik* 18, 1911, p. 1-15; Carl Brüschweiler, *Die Erhebung über den Zürcher Wohnungsmarkt. Versuch einer neuen Bestimmungsart des normalen Leerwohnungsprozentsatzes*, Zürich, Statistik der Stadt Zürich 15, 1913.

fen die Vorstösse der Statistiker ein politisch sensibles Feld. Enqueten über Mietzinse, über Verteilung des Grundbesitzes oder über Lebensmittelpreise mussten von jenen, die gewisse Privilegien zu verteidigen hatten, als unerlaubte «wissenschaftliche» Parteinahme zugunsten der benachteiligten Schichten empfunden werden.

Diese sozialpolitischen Fragestellungen traten dann während des Ersten Weltkrieges in zugespitzter Weise in Erscheinung. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges zerrütteten auch in der Schweiz die materiellen und gesellschaftlichen Grundlagen. Das Land erlebte eine in diesem Ausmass nie gesehene Inflation, die Teuerung bewirkte eine massive Verschlechterung der sozialen Lage, die Reallöhne fielen um 30% und ein Sechstel der Bevölkerung wurde armengenössig. Die hohen Mobilisationskosten bedingten die Einführung einer direkten Bundessteuer, während der Aussenhandel und Teile der Produktion einer von den Kriegführenden auferlegten Kontrolle unterstellt wurden. Die Verwaltung, der Bund und die politisch Verantwortlichen erhielten dadurch zusätzliche Kompetenzen. Doch wurde wenig unternommen, um mittels wirtschafts-, finanz- oder sozialpolitischer Analysen und Statistiken die sich zuspitzenden Probleme zu erkennen. Die wenigen Experten standen beispielsweise dem Phänomen der Inflation perplex gegenüber, und die Teuerung wurde von den Behörden nicht richtig erfasst, so dass mit Rationierungsmassnahmen erst 1917 zögernd begonnen wurde.

In dieser heiklen Situation kam den Preis- und Lohnstatistiken plötzlich eine fundamentale Bedeutung zu. Man verfügte jedoch über

keinen von allen Regionen und Sozialpartnern anerkannten Index. Die Ämter von Basel, Aargau und der Stadt Bern besaßen ihre eigenen Zahlen, während in Zürich Jakob Lorenz (1838-1946), nun Direktor des Lebensmittelvereins und Vorsteher des Ernährungsamtes, ebenfalls einen Index erarbeitete. Eine Konferenz des Städteverbandes im September 1915 schlug dem ESB vor, diese Aufgabe zu übernehmen. Der Vorschlag fiel aber auf wenig fruchtbaren Boden, und das ESB begnügte sich mit einem ab November 1915 veröffentlichten Preisbulletin. Es scheint, dass diese Zurückhaltung dem damaligen Direktor, Marcel Ney, von seinen Vorgesetzten vorgeschrieben worden war.

Als vorläufige Schlussfolgerung könnte man festhalten, dass sich die amtliche Statistik in der Zeit von 1890 bis zum Ersten Weltkrieg deutlich erweitert und ausdifferenziert hatte. Es gelang ihr jedoch nicht, ein wirksames System der Zusammenarbeit, insbesondere zwischen dem ESB, den Kantonen und den Gemeinden, aufzubauen. Hinzu kam, dass die Auswahl der von der Statistik zu erfassenden Bereiche sehr unvollständig blieb. So war am Ende des Ersten Weltkrieges zu befürchten, dass ein Anschluss an die internationale Entwicklung, vor allem in Bezug auf Methoden und Organisation der Statistik, nur schwer zu bewerkstelligen sei. Angesichts dieses wenig erfreulichen Zustandes entschlossen sich erneut einige amtliche Statistiker zu einer Initiative, um ein Organ zu schaffen, mit dem die amtliche Statistik reformiert und verbessert werden sollte. Dies war die Geburtsstunde des Verbandes der Schweizerischen Statistischen Ämter (VSSA).

3. Die Statistik während Krieg und Krisen

3.1. Der Schock des Ersten Weltkrieges

«Der europäische Mensch», heisst es in der Einleitung von Pierre Léon's Wirtschafts- und Sozialgeschichte, «tritt im August 1914 nicht nur in eine durch den Krieg bedingte Zeit materieller Ungewissheit ein; er macht, und mit ihm das 20. Jahrhundert, den ersten Schritt in eine Welt sich ständig verändernder, aufgesplitteter Wirtschaftsräume».⁵²

Die Welt sah in der Tat am Ende des Ersten Weltkrieges vollkommen verändert aus, und kein Bereich, weder die Wirtschaft, die Politik noch die Kultur, waren verschont geblieben. Die materiellen Grundlagen der Gesellschaft – Produktion, Verbrauch, Kapital, Währungssysteme und Handel – waren von einem der tiefgreifendsten Transformationsprozesse der Geschichte erfasst worden. Europa, vor dem Krieg der grosse Bankier Amerikas, war nun bei den U.S.A. hoch verschuldet. Eine bisher noch nie gesehene Inflation zerstörte zugleich die Kaufkraft der kleinen Leute und die Ersparnisse der Mittelklassen. Der Aufschwung, der im Laufe der 20er Jahre einsetzte, war nur von kurzer Dauer. Dem New Yorker Börsenkrach von 1929 folgte eine Weltwirtschaftskrise, die nur sehr langsam – und nicht zuletzt dank der Aufrüstung, die in den Zweiten Weltkrieg hineinführte – überwunden werden konnte.

Auch die Schweiz erlebte 1921, nach einem kurzen Aufschwung am Ende des Krieges, eine erste heftige Wirtschaftskrise. Die grosse Rezession der 30er Jahre hinwiederum be-

gann nur zögerlich, dauerte dann aber um so länger und erreichte den Höhepunkt erst 1936, im Jahre der Abwertung des Frankens. Die Wirtschaftspolitik, nun schon etwas stärker mit der Statistik verbunden, lag in den Händen eines aus Freisinnigen, Katholisch-Konservativen und der BGB (Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, heute SVP) gebildeten konservativen Bürgerblocks. Die politischen Lager standen immer noch unter dem Eindruck des Landesstreiks von 1918, diesem seit dem Sonderbundskrieg von 1847 schwersten inneren Konflikt, der nun wie ein Schreckgespenst den unversöhnlichen Gegensatz zwischen Bürgertum und Arbeiterschaft wachhielt. Es herrschte im übrigen insgesamt eine harsche und kriegerische Stimmung. Diese Tendenz zu geistiger und materieller Einschränkung mag auch dazu beigetragen haben, dass das Bevölkerungswachstum auf einen seit dem Ancien Régime nicht mehr gesehenen Tiefpunkt fiel. Die Wachstumsrate betrug 3,55‰ und lag damit beinahe viermal tiefer als vor dem Kriege (12,84‰).

Die Statistik erlebte, im internationalen Rahmen betrachtet, einige gewichtige Modifikationen. Die zunehmende Verbreitung mathematischer Modelle beförderte eine vermehrte Anwendung von Regressions- oder Korrelationsanalysen. Parallel dazu wurden Praktiken der Repräsentativumfragen entwickelt, mit denen der Markt, die Konsumenten und das Wählerverhalten besser erforscht werden sollten. Die neue Technik wurde unter dem Namen von Georg Gallup (1901-1984), der 1935 sein *American Institute of Public Opinion* gegründet

⁵² Pierre Léon, *Guerres et crises 1914-1947. Histoire économique du monde*, vol. 5, Paris, Colin, 1977, p. 9.

hatte, eingeführt. Im technischen Bereich stellt man die allgemeine Verbreitung der von Hermann Hollerith (1860-1929) erfundenen elektronischen Lochkartenmaschinen fest. Europa bekundete allerdings etwelche Mühe, alle diese Neuerungen aufzunehmen.⁵³ Auch in der Schweiz stellt man weitgehende Zurückhaltung fest, und das ESB hielt sich eher an den vom Bundesrat dekretierten Geist der Einschränkung und Bewahrung traditioneller Ansätze.

Das Profil der Vorsteher der Bundesstatistik wurde in weitem Masse der politischen Mentalität der 30er Jahre und des Zweiten Weltkrieges gerecht. Auf den Mathematiker und Versicherungsfachmann Marcel Ney (1874-1928), Direktor des ESB von 1914 bis 1928, folgte Jakob Lorenz, der sich im Laufe der 20er Jahre mit Expertisen für den Bundesrat einen Namen gemacht hatte. Er war ebenfalls Autor eines Gutachtens über die Bundesstatistik, in dem er ein eher düsteres Bild der Lage gezeichnet hatte.⁵⁴ Lorenz leitete nur kurze Zeit (1929/30) das Amt, wurde dann Professor für Soziologie und Ökonomie an der Universität Freiburg und profilierte sich bald darauf als Vordenker der katholischen Rechten und des Korporatismus.⁵⁵ Sein Nachfolger, Carl Brüscheiler (1878-1956), stand dem ESB von 1931 bis 1946 vor.⁵⁶ Brüscheiler, ausgebildet an der Handelshochschule St. Gallen, war 1908 ins statistische Bureau der Stadt Zürich eingetreten; er verfügte nicht nur über ein solides Fachwissen, sondern pflegte in seinen Schriften auch einen angenehmen Stil. Er kam im

Laufe seiner Amtszeit immer mehr in die Nähe der ideologischen Positionen von Bundesrat Etter, dem Chef des Departements des Innern von 1934 bis 1959. Brüscheiler schrieb über Familie und Religion, den Geburtenrückgang und die Gefahren der Verstädterung, Themen, die nicht nur bei der politischen Rechten verbreitet, sondern auch bei einem breiteren Publikum recht beliebt waren.⁵⁷

Bevor auf einige spezifische Aspekte der statistischen Arbeiten eingegangen werden kann, sollte kurz die institutionelle Entwicklung skizziert werden. So wie in Zürich und Basel entstanden nun auch in anderen grösseren Städten statistische Dienste. Das unter der Leitung von Hans Freudiger stehende Amt der Stadt Bern zeichnete sich durch eine reiche, insbesondere auch das Soziale berücksichtigende Tätigkeit aus. St. Gallen gab sich 1922 eine «Statistische Beamtung», die vom Vorsteher des Wohnungsamtes betreut wurde; von einem «Bureau» sprach man erst 1938, und dieses wurde dann 1983 in die «Wirtschaftsförderung und Planungskoordination» integriert. Andere Städte, beispielsweise Biel, gingen in ähnlicher Weise vor. Da eine systematische historische Studie zu diesem Thema noch aussteht, können keine genaueren Angaben gemacht werden. Es steht immerhin fest, dass die mit Planungsproblemen konfrontierten Städte immer öfter auf quantitative Analysen zurückgriffen. Die seit 1931 vom Schweiz. Städteverband publizierten *Statistischen Mitteilungen* lassen ähnliche Problemlagen erkennen.

⁵³ Loïc Blondiaux, «Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics», *Politix* 25, 1994, p. 117-152.

⁵⁴ Jakob Lorenz, *Die Reorganisation der Statistik in der Bundesverwaltung*. Bericht und Vorschlag an das Eidg. Finanzdepartement, Bundesarchiv E 7800 3/170.

⁵⁵ Quirin Weber, *Korporatismus statt Sozialismus*, Freiburg, Universitätsverlag, 1989, p. 4.

⁵⁶ E. Grossmann, «Carl Brüscheiler», *JS* 1956, p. 522-23.

⁵⁷ Carl Brüscheiler, Maurice Veillard, Philip Etter, *Bevölkerungsprobleme und Familienschutz in der Schweiz*, Bern, Eidg. Stat. Amt, 1941; «Konfession und Geburtenrückgang», *Kirche und Leben, Jahrbuch der katholischen Schweiz* 8, 1938, p. 40-61; «Industrialisierung und Verstädterung in der Schweiz», *Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft*, St.Gallen, Verlag der Fehr'schen Buchhandlung, 1945, p. 323-334.

Auf kantonaler Ebene entstand 1929 das *Ufficio di statistica* im Tessin, und 1939 ein entsprechendes Amt in Luzern, das allerdings 1943-44 seine Tätigkeit einstellte und in der Folge dann, bis 1973, mit nur einer Stelle auskommen musste. Das Bureau von Basel-Land, 1936 gegründet, sah sich bald dermassen mit andern Aufgaben überhäuft, dass die Statistik beinahe verloren ging. Das aus dem Jahre 1895 stammende Amt Freiburgs stellte nach dem Abgang von Hans Schorer im Jahre 1922 seine Tätigkeit weitgehend ein; 1934 verschwand auch die Planstelle.

Der Personalbestand dieser kantonalen und kommunalen Ämter erhöhte sich nur schwach. Anhand der zur Verfügung stehenden Daten arbeiteten in den insgesamt neun Bureaus ungefähr 70 bis 90 Personen, von denen nur ein kleiner Teil eine fachspezifische oder universitäre Ausbildung genossen hatte.⁵⁸

Auf den statistischen Beitrag des Amtes für Sozialversicherung (1913) und der Schweiz. Unfallversicherungsanstalt (SUVA) habe ich schon verwiesen. 1920 kam auch noch das Eidg. Arbeitsamt hinzu, das 1929 in das neu geschaffene Bundesamt für Industrie-, Gewerbe- und Arbeit (BIGA) übergeführt wurde. Die Statistik dieses Amtes nahm von Anfang an einen strategisch nicht unbedeutende Platz ein, und man kommt nicht umhin, sie als Konkurrenz des ESB, dessen Status darunter litt, zu betrachten.⁵⁹ Ähnliche Probleme entstanden in Bezug auf die vom Volkswirtschaftsdepartement 1932 geschaffene Kommission für Konjunkturbeobachtung, die ebenfalls an statisti-

schen Aufgaben interessiert war. Diese Kommission, deren Geschichte noch zu schreiben ist, sollte ursprünglich als Konsultativorgan bei der Ausarbeitung eines Modells der Wirtschaftsanalyse eingesetzt werden; sie erweiterte dann jedoch ihren Tätigkeitsbereich und bildete zudem verschiedene Untergruppen. Das Inhaltsverzeichnis des im Bundesarchiv aufbewahrten Materials weist jedenfalls auf die Existenz verschiedener Statistiken über Produktion, Löhne, Lebenskosten, Steuern etc. hin.⁶⁰ Die Liste der neuen Ämter muss noch, obwohl es sich formell um keine amtliche Institution handelt, mit einem Hinweis auf die Schweiz. Beratungsstelle für Unfallverhütung ergänzt werden; deren Statistik erfüllt, wie jene der Bundesämter, eine öffentlich-nationale Aufgabe.⁶¹

Ein weiteres nicht unwesentliches, allerdings ein wenig diffuses Feld der Bundesstatistik findet sich in der Finanzverwaltung, die seit der durch den Krieg bedingten gewaltigen Ausdehnung des Budgets neuer Mittel der Planung und der Kontrolle bedurfte. Mit der Einführung einer direkten Bundessteuer im Jahre 1915 konnte der Bund die finanziellen Ressourcen des Landes besser erfassen – ein Bereich, der bislang statistisch nur wenig bearbeitet wurde.⁶² Eine der wenigen Studien, erschienen unter dem Titel *Finanzhaushalt der Schweiz* (4 Bde., 1915-1919), stammt aus der Feder von Jakob Steiger (1861-1934), Professor für Finanzwissenschaften in Bern und Mitglied der Kommission, die die Kriegsteuer vorbereitet hatte. Die Ergebnisse dieser Steuer und weitere Angaben zu den öffentlichen Finanzen werden dann ab 1920 regelmässig

⁵⁸ Oskar H. Jenny, «Die Entwicklung der kantonalen und kommunalen Statistik», *Schweizerische Wirtschaftsfragen. Festgabe für Fritz Mangold*, hg. von der Schweiz. Ges. für Statistik und Volkswirtschaft, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1941, p. 104-120.

⁵⁹ *L'OFLAMT se présente*, Berne, OFIAMT, 1988, p. 22.

⁶⁰ «Kommission für Konjunkturbeobachtung», Archives Fédérales, E 9500.109.

⁶¹ *50 Jahre Einfälle gegen Unfälle, bfu 1938-1988*, Bern, Schweiz. Beratungsstelle für Unfallverhütung, 1988.

⁶² Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse, 1900-1920*, Lausanne, Payot, 1993.

vom ESB publiziert.⁶³ Aber auch in diesem Bereich konnte sich die politische Führung nicht für eine leistungsfähige zentralisierte Organisation entschliessen, was wohl mit ein Grund für die eher ungenügende Entwicklung finanzstatistischer Methoden gewesen sein dürfte.

Ob all der amtlichen Statistiken sollten jedoch die privaten Organisationen, insbesondere jene der Wirtschaft, nicht ganz vergessen werden. Beim Vorort, der sich seit seiner Gründung um ordnungspolitische Massnahmen bemühte, war der Statistik schon bei der Schaffung des Sekretariats im Jahre 1883 ein besonderer Platz eingeräumt worden. Er publizierte auch seit 1878 seine mit viel statistischem Material versehenen *Berichte über Handel und Industrie in der Schweiz*. Die Vertreter des Vororts hatten sich im übrigen bei der Verwendung statistischen Materials in politischen Debatten oft als sehr geschickt erwiesen.⁶⁴ Ähnliches kann von der 1927 mit Hilfe des Bundes geschaffenen Schweizerischen Wirtschaftsförderung gesagt werden. Auch die Banken, seit 1912 im Bankiersverein organisiert, trugen das ihre mit bei. Die Finanzwelt verfügte zudem über ein *Schweizerisches Finanz-Jahrbuch* (gegr. 1899), das seit 1900 von Jakob Steiger redigiert und u. a. von Traugott Geering, dem ehemaligen Chef der Handelsstatistik, unterstützt wurde. Um den Gegenpol zur Welt des Kapitals nicht ganz zu vergessen, sei noch eine kurze Bemerkung zur Arbeiterbewegung angefügt. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund war immer sehr an Statistiken interessiert gewesen, doch fehlten ihm weitgehend die Mittel, um diese auch wirkungsvoll einzusetzen. 1927 schuf er je-

doch eine sogenannte «wissenschaftliche» Sekretariatsstelle, die mit Max Weber (1897-1974), dem zukünftigen Bundesrat, besetzt wurde. Weber, der seine Wirtschaftsstudien bei Sieveking, Saitzew, Bachmann und Grossmann absolviert hatte, setzte die Sprache der Zahlen systematisch in seiner politischen Argumentation ein.

An den Universitäten wurde die Statistik meist nur als Anhängsel der Wirtschaft oder als Bestandteil der Staatswissenschaften gepflegt. Doch das Aufkommen sowohl komplexerer wie differenzierterer Methoden und Anwendungen verlangte eine bessere Organisation der Lehre. Im Ausland war die Statistik daran, sich als autonome Disziplin durchzusetzen, wie dies beispielsweise die Gründung eines Statistischen Instituts an der Sorbonne im Jahre 1920 zeigte. Es gab in der Schweiz wenig Vergleichbares, wenn man vom 1929 an der ETH geschaffenen und von Eugen Böhler (1893-1977) geleiteten Betriebswissenschaftlichen Institut absieht. Böhler selber spielte in der eidgenössischen Statistik eine nicht unbedeutende Rolle; er bekleidete 40 Jahre, von 1924 bis 1964, eine Professur und hatte während dieser Zeit auch zahlreiche wichtige Mandate als Experte des Bundesrates inne, insbesondere in Sachen Konjunkturforschung.⁶⁵

In den Wirtschaftswissenschaften der Universitäten finden sich einige von der Statistik herkommende Dozenten, wie beispielsweise Fritz Mangold an der Universität Basel, der neben seiner Profesur auch von 1926 bis 1944 die Redaktion der Zeitschrift für Statistik betreute. Diese ging dann an L. V. Furlan (1886-

⁶³ Ernst Weinmann, *Zur Entwicklung und zum heutigen Stand der schweizerischen Finanz- und Steuerstatistik*, Zürich, Buchdruckerei Fluntern, 1943.

⁶⁴ Beat R. Zimmermann, *Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus*, Bern, Lang, 1980.

⁶⁵ *Kultur und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhler*, hg. von der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1963.

1955) über, ebenfalls Dozent an der Universität Basel, Anhänger von Pareto's Wirtschaftstheorie und Verfasser eines umfassenden Werkes, *Das Harmoniegesetz in der Statistik*.⁶⁶ In Zürich machte, in ähnlicher Weise wie Mangold in Basel, Eugen Grossmann (1879-1963) eine bis auf Universitätsstufe führende Karriere. Er begann als Direktor des kantonalen statistischen Amtes (1908-1910) und bekleidete dann bis 1914 den Posten eines Sekretärs des Städteverbandes. Im selben Jahre lehnte er das Angebot, die Direktion des ESB zu übernehmen, ab. An die Universität Zürich berufen, lehrte Grossmann dort dreissig Jahre lang Finanzwissenschaften und Statistik.⁶⁷ Die Ernennung Wilhelm Bickels – von dem später noch die Rede sein wird – zum Nachfolger Grossmanns bedeutet eine wichtige akademische Anerkennung der Statistik und der Demographie. In Bern gab es, nach dem Tode Reichesbergs im Jahre 1928, verschiedene Vorlesungen in Statistik, u. a. von Walter Pauli und Julius Wyler, einem Mitarbeiter des ESB. Es wurde jedoch kein eigentlicher Lehrstuhl für Statistik eingerichtet.

Es gälte noch zu untersuchen, welche Rolle den an den Universitäten Lausanne (Walras und Pareto), Freiburg und Bern (Alfred Amonn, 1883-1962) praktizierten mathematischen Methoden der Wirtschaftswissenschaften zukam. Der Einfluss von Pasquale Boninsegni (1869-1962), dem Nachfolger Paretos, kann jedenfalls nicht sehr hoch bewertet werden.⁶⁸ Offenbar fanden sich in der Schweiz doch einige Anhänger der Ökonometrie, die vermutlich auch die Statistik zu befruchteten vermochten. Doch die aktuelle Lage der Forschung erlaubt es nicht, Bedeu-

tung und Umfang der mathematischen Ansätze im Bereich von Wirtschaft und Statistik genau abzuschätzen.

3.2. *Die Vereinigung Schweizerischer Statistischer Ämter* ⁶⁹

In Anbetracht der widersprüchlichen sozio-ökonomischen Struktur der Zwischenkriegszeit und der fortschreitenden Diversifizierung der Statistik ist es nicht verwunderlich, dass bei den amtlichen Statistiker der Wunsch aufkam, ihren Beruf besser zu definieren und effektvoller zu organisieren. Dies waren in der Tat die Gründe für eine erneute Versammlung der Vereinigung amtlicher Statistiker in Zürich, am 16. Mai 1918. Zwar kam an dieser Sitzung viel anderes zur Sprache, beispielsweise die Hollerith-Maschinen oder die für die nächste eidgenössische Volkszählung vorgesehenen Formulare, zu denen der Chef der Basler Statistik, Oskar H. Jenny, ausführliche Erläuterungen abgab. Doch dann sprach der zum ersten Male anwesende Hans Freudiger über die Probleme des Berufsstandes, und schliesslich kritisierten die Versammlungsteilnehmer noch den Bundesrat, der es unterlassen hatte, ihre Gruppe an der neuen Eidgenössischen Kommission für Statistik zu beteiligen. Ähnliche Klagen wurden übrigens auch an der Jahresversammlung der SSG vom November 1919 vorgetragen, wobei dort recht deutliche Worten fielen: «...mit der schweizerischen Statistik ist es heute schlecht bestellt. Es kann auch nicht besser werden, wenn nicht gründliche Remedur geschaffen wird», meinte Freudiger, und Mangold fügte bei: «Dort [beim

⁶⁶ Walter Kull, «Prof. Dr. L.V. Furlan», *JS* 1955, 512-514.

⁶⁷ Richard Büchner, «Eugen Grossmann», *JS* 1963, 273-76.

⁶⁸ Giovanni Busino et Pascal Bridel, *L'école de Lausanne de Léon Walras à Pasquale Boninsegni*, Lausanne, Université de Lausanne, 1987.

⁶⁹ In diesem Teil beziehe ich mich in starkem Masse auf den Aufsatz von Hans Freudiger, 25 Jahre.

ESB] arbeitet die Leitung aber mit Personal, das längst entlassen werden sollte.»⁷⁰

Am Vorabend der Gründung des VSSA standen die Beziehungen zwischen den kommunalen und kantonalen Ämtern einerseits, dem Bundesrat und dem ESB andererseits, auf einem Tiefpunkt. Unter den von Hans Freudiger in seinem historischen Rückblick zitierten Klagen finden sich Worte wie «Misswirtschaft der Hohen Herren der eidgenössischen Statistik». Die Stimmung war entsprechend ernst, als sich die Mitglieder der Vereinigung am 19. Dezember 1919 versammelten. Christian Mühlemann gab sein Präsidium ab und beschloss, zusammen mit seinen sechs Kollegen – unter ihnen befand sich auch Marcel Ney, der Direktor des ESB! –, einen besser strukturierten Verein zu gründen, der sich nicht aus individuellen Mitgliedern, sondern aus den verschiedenen statistischen Bureaus des Landes zusammensetzen sollte. Die von Oskar H. Jenny ausgearbeiteten Statuten sahen demnach nur ein Stimmrecht für die Vertreter der angeschlossenen Bureaus vor. Drei Monate später, am 16. März 1920, wurden diese Statuten an einer von Friedrich Locher, dem Vorsteher des kantonalzürcherischen Amtes, geleiteten Sitzung angenommen. Der neue Verband setzte sich zum Ziele, durch intensivere Vorbereitung und Koordination die Enqueten zu verbessern, die methodischen Ansätze zu vertiefen und die Ausbildung junger Statistiker zu fördern.

Die Initiative für diesen Neuanfang war von Oskar H. Jenny, Hans Freudiger und Carl Brüscheiler ausgegangen. Christian Mühlemann hingegen, immer noch Vorsteher des Amtes des Kantons Bern und bisher einer der

aktivsten Statistiker dieser Gruppe, hatte sich offenbar zurückgezogen. Zur Gründergruppe stiessen später noch weitere markante Persönlichkeiten: Erwin Leemann (geb. 1905), Direktor des statistischen Bureaus des Kantons Zürich; Alfred Senti (1888-1974), Nachfolger Brüscheilers der stadtzürcherischen Statistik; und Wilhelm Bickel (1903-1977), der von 1941 bis 1943 das kantonale Amt Basels, dann von 1944 bis 1946 jenes von Zürich leitete.⁷¹ Den ersten Vorstand bildeten Friedrich Locher, Hermann Schneebeil und Oskar H. Jenny.

Dem VSSA sind gleich zu Beginn die kantonalen Ämter von Zürich, Bern, Basel-Stadt und Aargau (1921 aufgelöst, erscheint 1946 wieder), die Bureaus der Städte Zürich und Bern, sowie der statistische Dienst der Nationalbank, vertreten durch Hermann Schneebeil, beigetreten. Einzig aus dem Eisenbahn- und dem Finanzdepartement kamen eindeutig ablehnende Antworten. In diesen Jahren konnte sich der VSSA allerdings noch keineswegs als repräsentatives Organ der amtlichen Statistik betrachten. 1950 hingegen umfasst er 19 Ämter, darunter das 1929 beigetretene ESB.⁷² Offensichtlich hatten sich die alten Spannungen, die eine gedeihliche Zusammenarbeit verhindert hatten, entschärft. Die Vorsteher des ESB übernahmen nun sogar den Vorsitz des Verbandes, so C. Brüscheiler von 1936 bis 1939, A. Koller von 1949 bis 1953, und A. Meli von 1963 bis 1968. Das BIGA, der zweite Pfeiler der Bundesstatistik, war im Vorstand von 1923 bis 1929 und erneut von 1940 bis 1945 vertreten.

Im Laufe der ersten drei Jahrzehnte seines Bestehens passte sich der VSSA sukzessive der politischen Kultur der Schweiz an. Es ging u. a. darum, die Verständigung und die Koordi-

⁷⁰ «Protokoll der öffentlichen Jahresversammlung, 7.-8. November 1919», *JS* 55, 1919, 315-16.

⁷¹ *NZZ* 9 et 19 avril 1977; Hans Fehr, «Professor Dr. Wilhelm Bickel zum Gedenken», *JS* 1977, p. 219.

⁷² Hans Schwytzer, «Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des Verbandes Schweizerischer Statistischer Aemter (VSSA)», *Forum Statisticum* 4, sept. 1975, p. 15.

nation zwischen den doch recht unterschiedlichen Ämtern und den kaum verbundenen Regionen zu verbessern. Die Haupttätigkeit konzentrierte sich vorerst auf die Jahresversammlungen, an denen in der Regel Vorträge zu fachspezifischen oder aktuellen Themen gehalten wurden. Eine Analyse der 90 zwischen 1920 und 1950 vorgetragenen Themen ergibt folgendes Bild: ein Viertel betraf technische und methodologische Fragen, je ein Fünftel wirtschaftliche und soziale Aspekte, und ein Achtel war der Bevölkerungsstatistik gewidmet. Im sozialen Bereich standen bei weitem die Lebenskosten und die Wohnprobleme im Vordergrund. Regelmässig anzutreffende Redner sind Oskar H. Jenny, Wilhelm Bickel, Hans Freudiger und Carl Brüscheiler – die Statistiker von Zürich, Bern, Basel, ergänzt durch jene des ESB, füllen demnach einen grossen Teil dieser Aktivität aus.

In den Jahren der Verselbständigung der amtlichen Statistiker erlebte die Muttergesellschaft, die SSG, einige nicht unbedeutende Veränderungen.⁷³ Eine Statutenrevision von 1928, noch stark unter dem Eindruck der «Revolution» von 1913 stehend, führte eine Amtszeitbeschränkung für Vorstandsmitglieder ein. Die SSG verzichtete im übrigen auf die Durchführung eigener Enquêtes, von denen ja bekanntlich einige, wie beispielsweise die Preisstatistik, vom Bund übernommen wurden. Dafür investierte man umso mehr in die Zeitschrift. Nach Julius Landmann, der dem Organ einen eindeutig wissenschaftlicheren Zug vermittelt hatte, folgte von 1928 bis 1944 in der Person von Fritz Mangold ein weiterer Universitätsprofessor; er wird schliesslich von Valentin F. Wagner (1895-1959), einem Schüler Landmanns und bekannten Wirtschaftstheore-

tiker, abgelöst.⁷⁴ Der Titel wurde im selben Jahre in *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* abgeändert. Der Zug zu vermehrt wissenschaftlichen Abhandlungen fiel mit einer verstärkten Bevorzugung von ökonomischen Themen zusammen. Die Gesellschaft insgesamt folgte diesem Trend, dem sie schliesslich im Jahre 1937 mit der Namensänderung in *Schweiz. Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft* Rechnung trug. Doch die Statistiker behielten vorläufig noch ihren angestammten Platz, wie etwa die Wahl Brüscheilers zum Präsidenten (1939) zeigt. Die Zahl der Mitglieder hinwiederum stagnierte um die 500, ein Bestand, der schon im 19. Jahrhundert erreicht worden war. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine neue Wachstumsphase ein.

Während dieser Periode der Kriege und der Krisen gelang es sowohl dem VSSA wie auch der SSG, sich definitiv zu festigen. Dieses erfreuliche Resultat darf uns aber nicht über die Spannungen und Herausforderungen hinwegtäuschen, denen die Welt der Statistik ausgesetzt war. Analysiert man die Organisation und die Debatten mit einer sozialgeschichtlichen Fragestellung, so stellt man fest, dass die Statistik oft als Tribüne von gesellschaftlichen und politischen Bewegungen ausgenutzt wurde. Gewisse Enquêtes und die sie begleitende Rhetorik erlaubten eine wirksame Verbreitung von ideologischen Werten. Die «Zahlen von Brugg» zum Beispiel, d. h. das von Laur aufgearbeitete Material, dienten nicht nur zur Begründung von Subventionsforderungen, sondern ebensowohl zur Verbreitung eines ganz spezifischen Bauernkultes. Auf solche und ähnliche ideologische Strategeme soll in der Folge noch etwas näher eingegangen werden.

⁷³ Hermann Bächtold, «Ursprung und Entwicklung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft», *JS* 1924, p. 374-382; Fritz Mangold, «75 Jahre Schweizerische Statistische Gesellschaft», *JS* 1939, p. 397-407; Frédéric Scheurer, «Un quart de siècle d'histoire de la Soc. suisse de statistique et d'économie politique, 1939-1964», *JS* 1964, p. 613-628.

⁷⁴ Walter A. Jöhr, «Valentin F. Wagner», *JS* 1959, p. 145-151.

3.3. Politische und soziale Aspekte der Statistik der Zwischenkriegszeit

Im Rahmen der Strukturwandlungen des 20. Jahrhunderts stösst man unvermeidlich auf das Phänomen der «Rationalität», ein Prinzip, das sowohl die Produktion, den Markt, das Konsumverhalten und die politische Kultur zunehmend zu beherrschen sowie die technokratische Modernisierung ökonomischer und sozialer Prozesse zu bestimmen schien. Der deutsche Soziologe Max Weber glaubte feststellen zu können, dass, ausgehend von der im Fin de Siècle erlebten «Entzauberung der Welt» die Gesellschaft insgesamt zu «rationalen» Formen der Herrschaft übergehen werde. Ich kann diese Ansicht nicht ohne Vorbehalte teilen, aber eine Tendenz zur Formalisierung und Bürokratisierung der Verwaltungen und des politischen Systems, das zugleich vermehrt von ökonomisch präziser gefassten Interessen durchdrungen wird, kann zweifellos festgestellt werden. Dies führte 1928 den Historiker Emil Dürr dazu, von einer «Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien» zu sprechen.⁷⁵ Etwas später äusserte sich auch Carl Brüscheweiler in diesem Sinne. Er unterstrich dabei insbesondere die Rolle der Statistik und der Nationalökonomie, fügte jedoch bezeichnenderweise bei: «Nicht über zu viel, sondern über zu wenig Statistik könnte man sich mit Recht beklagen.»⁷⁶

Wie dem auch sei, der Statistik kam jedenfalls in diesem Strukturwandel von Gesellschaft und Politik eine wichtige Funktion zu, wobei sie der öffentlichen Rhetorik und den

Interventionen in sozialen Konflikten ein spezifisches Repertoire und einen neuen Stil vermittelte. In diesem Rahmen traten ebenfalls Themen auf, die zwar die Statistik in den Vordergrund schoben, aber letztlich grundsätzliche gesellschaftliche und politische Fragen abhandelten, wie beispielsweise den Machtanspruch des Bürgertums über die Arbeiterbewegung, das Nationaleinkommen und den Reichtum des Landes, oder ideologische Perspektiven der Jahre 1930-1945.

Im dritten Teil des zweiten Kapitels habe ich schon von den Bemühungen um die Einführung einer Sozialstatistik und den damit verbundenen politischen Zielvorstellungen gesprochen. In diesem Zusammenhang ist recht deutlich zum Ausdruck gekommen, dass eine Preisstatistik eben nicht nur als wirtschaftlicher Barometer funktioniert, sondern dass sie, einem gebündelten Lichtstrahl gleich, auch die soziale Lage der unteren Klassen – die sich im Ersten Weltkrieg bekanntlich dramatisch verschlechtert hatte – krass hervorzuheben vermag. Solche Indikatoren waren demnach durchaus geeignet, den Blick für gewisse soziale Realitäten zu schärfen – doch man erkannte auch rasch, dass die Aussagekraft in starkem Masse von der Definition der Indikatoren und der Wahl der Methoden abhängt.

Um in dieser Frage eine Akzeptanz der Sozialpartner zu erreichen, berief Bundesrat Schulthess im September 1923 eine nationale Konferenz ein.⁷⁷ Neben Vertretern der Spitzenverbände waren auch drei Statistiker (Freudiger, Jenny und Mangold) eingeladen, die in der Folge einen gewissen Einfluss auf den

⁷⁵ Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Basel, Helbling & Lichtenhahn, 1928.

⁷⁶ Carl Brüscheweiler, «Statistik und Wirtschaftspolitik», *Schweizerische Wirtschaftsfragen. Festgabe für Fritz Mangold*, hg. von der Schweiz. Ges. für Stat. und Volkswirtschaft, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1941, p. 18.

⁷⁷ Stefan Barmettler, *Der Landesindex der Konsumentenpreise als Gegenstand und Ausdruck sozialer Verständigung im Zeitalter des Ersten Weltkrieges*, Lizentiatsarbeit Universität Zürich, 1985.

Verlauf der Beratungen zu nehmen vermochten. Freudiger legte ein Konzept eines Preisindex vor, das vor allem die Zustimmung der Gewerkschaften fand. Die Diskussion über die einzelnen Elemente – Einbezug der Steuern, der Wohnungsmieten oder der Früchte und Gemüse – liess schon die verschiedenen Differenzen erkennen, die dann ebenfalls die Diskussionen der folgenden 70 Jahre bestimmen sollten. Die Statistiker selber vermochten sich übrigens auch nicht immer zu einigen, und Freudiger wurde etwa vorgeworfen, er vertrete zu stark die Interessen der Arbeiterschaft. Am 25. Februar 1924 kam es dann, mit nur einer Gegenstimme, zur Definition des schweizerischen Konsumentenpreisindex, der darauf dem eidg. Arbeitsamt, d. h. dem zukünftigen BIGA anvertraut wurde.

Ausgehend von dieser Konferenz wurde zusätzlich eine permanente sozialstatistische Kommission ins Leben gerufen. Sie setzte sich, präsiert von Jakob Lorenz, aus Vertretern der Unternehmer, der Gewerkschaften, des Bauernverbandes und der Wissenschaft zusammen. Freudiger und Brüscheiler vertraten die amtliche Statistik. Die Rolle dieser Kommission wurde nie genau festgelegt, so dass es ihr auch nicht gelang, eine zielgerichtete und kohärente Arbeit aufzubauen.

Die vom BIGA betreute Sozialstatistik⁷⁸ blieb immer ein wenig umstritten. Der Grund mag darin liegen, dass diese Arbeit sich in starkem Masse an der allgemeinen Sozialpolitik des Bundes, die bekanntlich auf halbem Wege stehen blieb und erst nach dem Zweiten Weltkrieg einen neuen Anlauf nahm, zu orientieren pflegte. Gewiss war 1925 der AHV-Artikel in

die Bundesverfassung aufgenommen worden, aber deren Realisierung begann erst nach 1947. Arbeitslosen- und Sozialversicherungen fristeten ebenfalls ein kärgliches Leben. Die amtliche Statistik passte sich im Grossen und Ganzen diesen Gegebenheiten an und verzichtete auf innovative Vorstösse. Wenn schon von einer grundlegend neuen Rolle gesprochen werden kann, so lag diese im Bereich der sozialen Konflikte und der Lohnverhandlungen. Von den Sozialpartnern als gemeinsame Referenz akzeptiert, wurden nun die Debatten in der Regel auf statistischen Argumenten aufgebaut. Diese Umwandlung von Arbeitskämpfen in formalisierte Verhandlungen entsprach dem Stil moderner betriebswirtschaftlicher Methoden, während eine auf Zahlen beruhende Sprache in einer Zeit wirtschaftlicher und sozialer Destabilisation zugleich ein Gefühl wertneutraler Rationalität vermittelte.⁷⁹ Es ist zu vermuten, dass heute die tägliche Verbreitung der Börsenindexe in den Massenmedien einen ähnlichen Zweck verfolgt.

Statistische Methoden und Analysen machten sich nun in den industrialisierten Ländern auf allen Ebenen der verschiedenen Wirtschaftssektoren breit. Gleichzeitig kam es im Rahmen der ökonomischen Theorien zu einer Annäherung von mathematischen Modellen und umfangreichen empirischen Datenerhebungen. Davon profitierten sowohl die Ökonometrie wie auch die analytische Wirtschaftsstatistik, die am Ende der 30er Jahre vermehrt in Fachzeitschriften in Erscheinung traten.

In der Schweiz hielt sich diese Entwicklung jedoch in einem bescheidenen Rahmen, und auch die Statistik nahm nur zögernd die neu-

⁷⁸ Hans A. Traber, «Geschichte der schweizerischen Sozialstatistik», *Forum Statisticum* 2, 1974, p. 3-11.

⁷⁹ Jakob Tanner, «Der Tatsachenblick auf die 'reale Wirklichkeit': zur Entwicklung der Sozial- und Konsumstatistik in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45, 1995, p. 94-108.

en Methoden auf. Erste Ansätze zeigten sich im Bereich der Schätzungen des Volkseinkommens. Solche waren schon am Ende des 19. Jahrhunderts von Traugott Geering, später dann von Julius Landmann, versucht worden. Dank der Kriegssteuer von 1915 konnte dann auch die Eidgenössische Steuerverwaltung ein wenig in dieser Richtung arbeiten. Das Thema «Volkseinkommen» wurde nun jedenfalls vermehrt aufgegriffen.⁸⁰ So stand es z. B. an der Jahrestagung der SSG von 1926 in den Traktanden. Die SSG und der VSSA kamen dann verschiedentlich auf das Problem des Volkseinkommens zurück, so die SSG an den Kongressen der Jahre 1928 und 1941, der VSSA an seinen Tagungen von 1938 und 1949. Ausserdem hatte Julius Wyler, Mitarbeiter des ESB, eine Schätzung des Jahres 1924 vorgenommen, auf der aufbauend das ESB dann ab 1929 seine Berechnungen entwickelte.⁸¹

Obwohl das Volkseinkommen im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialstatistik dieser Zeit noch keinen zentralen Platz einzunehmen vermochte, verweisen uns die Bemühungen um diese Fragen doch auf die Leistungsfähigkeit der damaligen eidgenössischen Statistik. Die Arbeiten zum Volkseinkommen, wie später auch jene zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, lassen beispielsweise erkennen, dass die Schweiz etwelche Mühe bekundet, sich solchen Modernisierungsprozessen anzupassen. Die Zahlen des ESB von 1929 erschienen zwar praktisch zur selben Zeit wie eine wichtige amerikanische Studie von A. Bowley und J. Stamp, *The National Income, 1924* (Oxford 1927), doch ging dann die Vertiefung und Systematisierung nur langsam voran. Man muss sich diesbezüglich die Frage stellen, ob

diese Mängel nicht auf Einschränkungen beruhten, die von den Behörden und den Wirtschaftsführern bewusst auferlegt worden waren. Es gilt ohnehin festzuhalten, dass weder die politische Führung noch das Parlament jemals die amtliche Statistik konsequent gefördert hatten, und es ist ebenfalls nicht von der Hand zu weisen, dass Kreise der Wirtschaft immer wieder dissuasive Taktiken einsetzten, wie dies beispielsweise anlässlich der Abmachungen betreffend einer Wirtschaftsstatistik des Völkerbundes der Fall gewesen war. Der Vorort liess in dieser Frage klar erkennen, dass eine solche von ihm als «Radiographie» bezeichnete Statistik, die sich leicht missbrauchen liesse, nicht in Frage komme. Die Banken, ohnehin schon wegen des unkontrollierbaren Kapitalexportes einer gewissen Kritik ausgesetzt, schlossen sich diesem Standpunkt an. Gegen dieses Verdikt vermochte auch die positive Eingabe der Gewerkschaften nichts auszurichten. Selbst wenn die Eidgenossenschaft schliesslich die internationale Vereinbarung über die Wirtschaftsstatistik des Völkerbundes (1928) unterzeichnete, so hiess dies keineswegs, dass man allen Verpflichtungen nachzukommen gewillt war.⁸² Mit dem Bankgeheimnis (Bankengesetz von 1934) stand dann noch ein weiteres zusätzliches Mittel zur Abschirmung der Wirtschaftsdaten zur Verfügung. Die gleichzeitige Verpflichtung der Banken, der Nationalbank bessere Jahresbilanzen abzuliefern, vermochte die Mängel kaum zu beheben.⁸³

Die Probleme der Wirtschaftsstatistik wurden zudem durch die unkoordinierte Schaffung verschiedener weiterer Kommissionen zusätzlich vergrössert. Zu diesen Gremien zu

⁸⁰ Z.B.: M.R. Weyermann, «Die statistischen Versuche einer Erfassung des Volksvermögens», *JS* 1915, p. 54-70; W. Eggenschwyler, «Sind Volksvermögen messbar?», *JS* 1916, p. 313-319.

⁸¹ *Schweizerisches Volkseinkommen 1924, 1929 bis 1938*, Beitr. zur Schweiz. Statistik H.9, Bern, Eidg. Stat. Amt, 1941.

⁸² Beatrix Mesmer, «Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit», U. Altermatt, Judit Gramvölgyi (Hg.), *Innen- und Aussenpolitik. Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Hofer*, Bern/Stuttgart, Haupt, p. 315-330.

⁸³ Gaston Jaquet, «135 Jahre Bankstatistik in der Schweiz. Die Entwicklung der Fragestellung», *JS* 1959, p. 215-227.

zählen wären etwa die Preisbildungskommission (1926), die Kommission für Konjunkturbeobachtung (1932), eine Arbeitsbeschaffungsstelle (Bundesratsbeschluss vom 4. August 1934) und einen Delegierten für dieselbe Aufgabe, ernannt im Jahre 1941. Daneben entstand 1938 auch eine von Eugen Böhler geleitete und durch die Privatwirtschaft unterstützte Konjunkturforschungsstelle. Böhler selber war ein führendes Mitglied der Kommission für Konjunkturbeobachtung und der Preisbildungskommission. Alle diese Organe trugen im Konzert der eidgenössischen Statistik ihre eigene Melodie vor, was allerdings der Harmonie und Kohärenz des Ganzen nicht unbedingt förderlich war. Selbst J.-J. Senglet, der Direktor des ESB der Nachkriegszeit, sprach von einer «eher ungeordneten Entwicklung» und einer «Aufsplitterung der Wirtschaftsbeobachtung, der Konjunkturforschung und der quantitativen Information».⁸⁴

Es besteht die Gefahr, dass wir angesichts der grossen Bedeutung der Wirtschaftsstatistik andere, letztlich ebenso interessante und neuralgische Punkte berührende Bereiche, z. B. der Politik und der Kultur, vergessen. Das simultane Auftauchen der «Überfremdung» und der «Fremdenfrage» hatte uns diesbezüglich schon ein sprechendes Beispiel geliefert. Nun, 1939 konnte man in der Einleitung eines Artikels, publiziert im *Jahrbuch der neuen Helvetischen Gesellschaft*, erneut lesen, dass die Schweiz von einer tiefgreifenden demographischen Entwicklung, die von den Statistikern zu Recht aufgegriffen worden sei, bedroht werde. Der Ernst der Lage sei insbesondere anlässlich der letzten Volkszählung mit aller Deutlichkeit zu Tage getreten.⁸⁵

In diesem für die damalige herrschende Mentalität typischen Aufsatz diente nun die sinkende Wachstumsrate der Bevölkerung als Vorwand, um konservative, ja teilweise reaktionäre gesellschaftliche Werte zu propagieren. Die Alterung der Bevölkerung wurde beispielsweise mit einem ausgeprägt ideologischen Kommentar versehen. Es gab nun tatsächlich in jener Zeit auch Statistiker, zum Beispiel Carl Brüscheiler und Jakob Lorenz, die ihre Zahlen geschickt mit der in den 30er Jahren und dem Zweiten Weltkrieg herrschenden Zeitgeist verbanden. Brüscheiler beispielsweise, mitverantwortlich für die an der «Landi» von 1939 präsentierte statistische Dokumentation, stellte einmal mehr die Überfremdung und den Rückgang der Fruchtbarkeit der Schweizer Bevölkerung in den Vordergrund. Er prangerte ausserdem den sogenannten «achten Schweizer» an, d. h. jene 16% der Männer, die sich mit einer Ausländerin verheiratet hatten.⁸⁶ Solche von Bundesrat Etter und seiner Geistigen Landesverteidigung besonders bevorzugten Fragestellungen beschäftigten ebenfalls die SSG, die an der Jahresversammlung von 1938 über Geburtenrückgang und Überalterung debattierte. Dieses Thema fiel dann aber 1940, als eine neue Geburtenwelle einsetzte, rasch aus den Traktanden.

3.4. Die Konsequenzen der Einigelung (1933-1945)

In den Vereinigten Staaten erfuhr die Statistik unter dem Einfluss der Politik des New Deal und vorangetrieben von junge Absolventen der Universitäten einen entscheidenden Modernisierungsschub, der

⁸⁴ Jean-Jacques Senglet, «Aperçu de l'évolution de la statistique officielle», *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi*, Bern, Bubenberg, 1973, p. 290.

⁸⁵ Jean Pillier, «Evolutions démographiques en Suisse», *Ann. de la NSH* 10, 1939, p. 214.

⁸⁶ Carl Brüscheiler, «Bilder zur Bevölkerungsgeschichte», *Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung*, Zürich, Atlantis, 1940, p. 117-127.

durch die Auswirkungen des Krieges, mit seiner enormen Mobilisation von Menschen und Material, noch einen zusätzlichen Impuls erhielt. Die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben beförderte die Verbreitung von statistischen Konzepten, die sich zunehmend an neuen mathematischen Modellen und an der quantitativen Soziologie orientierten. In Europa bewegte sich die Entwicklung, wenn auch nur sehr langsam, in ähnlicher Richtung. Das 1946 ins Leben gerufene INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) beruhte z. T. auf Projekten, die schon 1941 ausgearbeitet worden waren. Nach dem Kriege wurde jedenfalls deutlich, dass beim Wiederaufbau und der Erneuerung der europäischen Staaten die Statistik sich nicht mehr mit den Grundlagen der 1930er Jahre zufrieden geben konnte.

In der Schweiz der 30er Jahre wurden die Probleme der Weltwirtschaftskrise schon sehr früh durch jene des zu erwartenden Krieges überdeckt; 1937 begann man mit der Vorbereitung der Kriegswirtschaft. Nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten organisierte dieses Verwaltungssystem alle Lebensbereiche, wobei, nach dem Fall Frankreichs, der Planung der Aussenwirtschaft eine ganz besondere Bedeutung zukam. Das Land passte sich den Erfordernissen der deutschen Wirtschaft an und konnte damit ein hohes Produktionsniveau aufbauen, während ein interessanter Devisen- und Goldhandel die Nationalbank beschäftigte.⁸⁷ Man könnte annehmen, dass sich die Statistik entsprechend dieser dirigistischen Wirtschaft modifiziert und neue Methoden ausgearbeitet hätte. Tatsächlich kam es zu einigen Neuerungen, wie beispielsweise der Einführung einer breiteren Lohnstatistik und einer

weiteren zur beruflichen Stellung der Wehrmänner, letztere ein nützliches Hilfsmittel zur Regulierung des Arbeitsmarktes. Die Ämter erfüllen hingegen in der Regel keine personelle Erweiterung, und die für 1940 vorgesehene Volkszählung wurde erst 1941, mit einem reduzierten Programm, durchgeführt.

Die Wirtschaftsstatistiken waren in diese Zeiten gewiss von Bedeutung; aber da die Produktion und der Markt letztlich einer vom Bund gesteuerten Kontrolle unterstanden, konnte man auf komplizierte Analysen verzichten. Letztlich genügte für die intentionalen und dirigistischen Entscheide der Verwaltung einfache und pragmatische Aufstellungen über die Leistungen der verschiedenen Sektoren der Industrie und der Landwirtschaft. Diese Banalisierung und kriegsbedingte Einschränkung der statistischen Praxis mag mit dafür verantwortlich gewesen sein, dass am Ende des Krieges der Rückstand der helvetischen Statistik im Vergleich mit dem Ausland noch zugenommen hatte.

Die für die Schweiz strategisch entscheidende Zeit der Epoche der Krisen und Kriege liegt in den Jahren 1944 bis 1949. Es ging u. a. darum, sich mit den gelegentlich brutal vorgetragenen alliierten Forderungen auseinanderzusetzen und den neuen Verhältnissen des Nachkriegseuropas Rechnung zu tragen. Vor allem die U.S.A. vertraten die Ansicht, die Schweiz habe allzu dienstfertig ihre Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland gepflegt. Ein besonders gravierendes Problem bildeten die Transaktionen mit dem deutschen Raubgold (vermutlicherweise auch aus jüdischem Besitz), das die Alliierten schon während des Krieges als illegales Gut erklärt hatten. Es kam

⁸⁷ Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich, Limmat Verlag, 1986.

1946 zu äusserst harten Verhandlungen in Washington, anlässlich derer die Schweizer Delegation feststellen musste, dass gut aufbereitetes Zahlenmaterial – das der Delegation nicht immer zur Verfügung stand – eine nicht unwichtige Rolle spielen konnte.⁸⁸ Der Übergang zum Frieden verursachte aber auch andere politische und wirtschaftliche Sorgen, sowohl was die Lage im Innern wie auch die internationale Wirtschaft anbelangte. Nicht wenige befürchteten soziale Unruhen, ähnlich dem Landesstreik von 1918. Andere wiederum erwarteten einen erbarmungslosen, von allen traditionellen Regeln entblösten Kampf um kommerzielle Absatzgebiete. Wider Erwarten traten alle diese Befürchtungen nicht ein. Die 1947 in die Verfassung aufgenommenen Wirtschaftsartikel sowie die Realisierung der AHV bildeten vielmehr eine stabile soziale Brücke, die den Weg in die Nachkriegszeit öffnete. Diese setzte dann paradoxerweise mit dem

Kalten Krieg und dem Konflikt in Korea ein. Die Schweizer Wirtschaft und die in ihrem Kielwasser folgende Politik hatten sich jedoch indessen, im Windschatten der atlantischen Perspektiven, den neuen Verhältnissen angepasst und ihren festen Platz in Europa wieder gefunden. Mit dem Beitritt zur OEEC (Organization for European Economic Cooperation, gegr. 1948) öffnete sich die Schweiz den Zugang zum europäischen Wiederaufbau. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Auswirkungen im Bereich von Nationalökonomie und Statistik: man stand plötzlich in einer andern Welt von Zahlen und Modellen. Es ging nun um Vergleiche und Rechnungen, die auf Bruttosozialprodukten, sektoriellen Wachstumsanalysen oder komplexen Währungsfragen beruhten. Die verschiedenen Dienststellen der Bundesadministration waren jedoch auf diese neuen Herausforderungen nur unzulänglich vorbereitet.

⁸⁸ Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg*, Zürich, Chronos, 1992, p. 49-119.

4. Vom grossen Wirtschaftswachstum zur Ernüchterung der Statistiker, 1950-1990

4.1. *Aufschwung, Boom und Rezession*

Die Zeit von 1950 bis 1990 setzt sich aus zwei sehr unterschiedlichen Etappen zusammen. Die ersten zwei Jahrzehnte standen im Zeichen von Wachstum, Konsumfreude und Einkommenssteigerung, wobei bei letzterem vor allem die gehobene Mittelklasse fest zulegen konnte; die zwei letzten Jahrzehnte wurden hingegen von Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und der Rückkehr der Armut gekennzeichnet. Es entstand, den neu sich einstellenden Wirtschaftsverhältnissen entsprechend, eine grundlegend veränderte Konfiguration der sozialen Struktur. Die im primären Sektor (Landwirtschaft) tätige Bevölkerung ging auf 4% zurück, während die Banken sich zum eindeutigen (jedenfalls was die Erträge anbelangt) Führungssektor aufschwangen. Als im Laufe der 60er Jahre der Dienstleistungssektor die 50%-Marke überschritt, begann endgültig die Zeit einer neuen, postindustriellen Wirtschaftsstruktur. Man könnte – unter Wahrung der notwendigen Distanz – von einer strukturellen Homologie zwischen der Zeit von 1950/90 und der Epoche von 1860 und 1910 sprechen. Beide Zeitabläufe sind durch einen doppelten, gegensätzlichen Entwicklungsablauf gekennzeichnet. In der ersten Hälfte dominiert ein von Optimismus getragener Aufschwung, während die zweite Phase in Krise, wirtschaftlichem Ungleichgewicht und sozialer Instabilität endet.

Quantitativ gesehen ergibt sich folgendes Bild der Schweiz: die Zahl der Einwohner stieg von 4,71 auf 6,87 Millionen, darunter 18% Ausländer (1990), d. h. 3 Prozentpunkte

mehr als 1914; diese demographische Entwicklung verlief allerdings sehr unregelmässig, mit einer Bevölkerungszunahme von 33% zwischen 1950 und 1970, aber nur von 8% in der zweiten Etappe. Das BSP pro Kopf erhöhte sich um 37% in den 50er Jahren, um 35% in den 60 Jahren, fiel dann aber im folgenden Jahrzehnt auf 7% zurück. In den 70er Jahren begann die von den ölproduzierenden Ländern ausgelöste klassische Wirtschaftskrise. Die Arbeitslosigkeit, in den 60er Jahren völlig aus dem Blickwinkel verschwunden, überschritt nun erneut die seit der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre nie mehr erreichte 5%-Marke.

Die offizielle Bundespolitik beruhte, mit Ausnahme der 50er Jahre, auf einem beeindruckenden Konkordanzkonformismus. Nur in den Jahren 1951 bis 1959 blieben die Bürgerlichen unter sich, weil der Sozialdemokrat Max Weber, nach Verwerfung seines Finanzprogramms, aus dem Bundesrat ausgetreten war. Doch 1959 machte die sogenannte «Zauberformel» die Rückkehr der Sozialdemokraten, diesmal mit gleich zwei Bundesratssitzen, möglich. Die Krönung dieser demokratischen Normalität wurde 1971 erreicht, als sich die eidgenössischen Männer zur Annahme des Frauenstimmrechtes durchrangen. Damit hatte nun selbst die Schweiz den europäischen Demokratiestandard erreicht.

Trotz dieser Harmonie enthalten die vier Jahrzehnte einige institutionelle Disfunktionen und konfliktreiche Situationen. So führte beispielsweise die Beschaffung des Überschalljägers Mirage III, mit dem die Schweiz in weniger als zehn Minuten überflogen werden kann, zu einer enormen Budgetüberschrei-

tung. Diese Fehlleistung zeugte von den Schwierigkeiten der politisch Verantwortlichen und der Verwaltung, die immer komplexer und umfangreicher werdenden Projekte dieser Zeit zu meistern. Einen ähnlichen Mangel stellt man im Bereiche der öffentlichen Finanzen fest. Die nur auf provisorischen Programmen beruhende Finanzpolitik des Bundes trug nicht wenig zur Verunsicherung des politischen Systems und zur Schwächung des Staates bei. Und ein schwacher Staat bedeutet, gerade auch für die Statistik, ein Defizit an Mitteln, die beispielsweise ausgerechnet in den Krisenzeiten der 70er Jahre dringend benötigt worden wären.

Mit diesen wenigen historischen Hinweisen sollte nur kurz das Umfeld der amtlichen Statistik dieser Epoche abgesteckt werden. Dem wären noch einige wichtige Entwicklungstrends, die nicht selten auch den statistischen Blick leiten, beizufügen. Erwähnenswert sind etwa die Realisierung der Konsumgesellschaft, die rasche Verstärkung, der Verkehrsboom (Zunahme der Zahl der Automobile von 150'000 auf 3 Millionen), die neuen Massenmedien (erste Fernsehsendung 1953), die Boulevardpresse (der *Blick* 1959), kommerzielle und politische Umfragen (z. B. VOX-Analysen der Abstimmungen), die Atomenergie (erstes Kraftwerk 1969) oder der rasch expandierende Aussenhandel (Beitritt der Schweiz zum GATT 1966). Dank dieser bedeutenden Entwicklung der materiellen Grundlagen rückte die Schweiz in die Gruppe der reichsten Länder der Welt auf. Sie gehört, gemessen an ihren ökonomischen und finanziellen Kapazitäten, zu den 15 grössten Nationen – doch das Schweizervolk verweigerte 1992 die Öffnung eines Weges zur Mitarbeit in der europäischen Union.

Eine Geschichte der amtlichen Statistik dieser Zeit kommt nicht umhin, sich in erster Linie an einem Element von geradezu symboli-

scher Bedeutung zu orientieren: dem neuen Bundesgesetz für Statistik von 1992. Die zweite Etappe der hier zur Diskussion stehenden Epoche stand weitgehend im Zeichen der Vorbereitung dieses Gesetzes. Es begann im Jahre 1970 mit einer breiten, gelegentlich stürmische Formen annehmenden Debatte über die Organisation der amtlichen Statistik. Gleichzeitig fanden auch eingehende Diskussionen um Problembereiche wie die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung statt, die indirekt ebenfalls die Neuorientierung der Bundesstatistik betrafen. Schliesslich kam noch ein drittes, technisches Problem hinzu: die Einführung der elektronischen Rechenzentren und der Computer.

Im übrigen wurde der Bereich Bundesstatistik 1979 durch eine wichtige Institution, das Bundesamt für Konjunkturfragen, erweitert. Wir hatten schon in den 30er Jahren verschiedene, mit der «Konjunktur» beschäftigte Kommissionen und Institutionen angetroffen. Es sei in diesem Zusammenhang an die Schaffung des Delegierten für Arbeitsbeschaffung (1941) erinnert; diese Koordinations- und Planungsstelle bildete nämlich den Grundstock des vom Wirtschaftsdepartement geschaffenen Amtes für Konjunkturfragen. Aus politischer Sicht könnte man es als eine Art Feuerwehr bezeichnen, mit der die unerwartete Krise erfasst werden sollte. Dieses Amt entstand nun ausgerechnet in der Zeit, als die Reorganisation der Bundesstatistik in Angriff genommen wurde, und man kann annehmen, dass dieses Zusammentreffen die Problemlage nicht gerade vereinfachte. Seinem Auftrag gemäss versuchte das neue Amt, weitere ökonomische Modelle zu entwickeln, mit denen die ohnehin schon umstrittenen wirtschaftlichen «Realitäten» besser hätten erfasst werden sollen.

In den 80er Jahren kam es dann zu einer Neuverteilung der statistischen Aufgaben des

Bundes, die in erster Linie das ESB, das BIGA und das Amt für Konjunkturfragen betraf. Eine Neuorganisation erfuhr ebenfalls die Statistik der S.B.B., deren zentraler Dienst 1980 aufgelöst und auf den unteren Ebenen der Verwaltung aufgeteilt wurde. Alle diese Änderungen trugen das ihre zur Unübersichtlichkeit und Desorganisation der rund 200, auf sechs Departemente verteilten Bundesstatistiken bei. In dieser Situation war eine tiefgreifende Reform eigentlich nicht mehr zu umgehen.

In der Nachkriegszeit kam es ebenfalls zu einigen Erweiterungen im Bereich der kantonalen und der kommunalen Ämter, mit Neugründungen, die sich gelegentlich mit Einmann-Betrieben begnügten. So schuf der Thurgau 1946 eine Stelle, die von einer einzigen Person, Louis Schihin (1907-1973), betreut werden musste; seinem Nachfolger, Heinz Sulger Bühl, wurde dann eine Sekretärin zugeteilt. Mit ebenfalls nur einem Posten (bis 1988), musste sich die im Finanzdepartement untergebrachte Statistik des Kantons Solothurn begnügen. Graubünden hinwiederum richtete eine Sektion Statistik, mit zwei Personen besetzt, im Amt für Wirtschaft und Tourismus ein.

Dank einer recht erfreulichen Entwicklung gelang es der welschen Schweiz, den seit dem 19. Jahrhundert gegenüber der deutschen Schweiz bestehenden Rückstand teilweise wettzumachen. Das seit 1939 im *Service de recensement* untergebrachte statistische Bureau des Kantons Genf wurde 1946 in ein dem Handels- und Industriedepartement zugeteiltes Amt umgewandelt. Von zehn Mitarbeitern im Jahre 1960 konnte es seinen Bestand auf dreissig Personen erweitern. Auch die Professionalisierung machte Fortschritte: in der Leitung folgte auf Robert Steimer (1912-1985), ei-

nem ehemaligen Architekten, der Ökonome Robert Pattaroni (Direktor von 1973 bis 1986). Der Kanton Wallis erhielt 1970 ein Bureau, das seit 1990 über 5,5 Arbeitsplätze verfügt. Der Kanton Waadt, der im 19. Jahrhundert nur eine eher unbedeutende Agrarstatistik gepflegt hatte, schuf 1971 einen statistischen Forschungs- und Informationsdienst (SCRIS)⁸⁹, der mit neun Planstellen begann und heute rund 20 Mitarbeiter vereinigt. Pierre Gilliard, der erste Leiter, versuchte dem Amt eine moderne methodologische Grundlage zu vermitteln. In der Stadt Lausanne hinwiederum bestand in den 60er Jahren ein statistischer Dienst, der 1968 die Bezeichnung *Office de statistique et d'études économiques* trug und zwischen vier bis sechs Personen beschäftigte. Das Amt wurde aber vom Syndic kaum unterstützt und musste zeitweise beinahe ums Überleben kämpfen. Eine grundlegende Reorganisation im Jahre 1991 gab dann dem Bureau einen gefestigteren Stand. Es steht heute unter der Leitung von Christiane Roh, einer der wenigen Frauen, die in der amtlichen Statistik eine Kaderstelle bekleiden.

Im Kanton Neuenburg wurde 1975 ein statistisches Bureau eingeführt, dem eine einzige auf drei Angestellte verteilte Planstelle zukam. La Chaux-de-Fonds hatte schon 1969 einen Posten für einen ökonomischen und statistischen Dienst geschaffen. Und im Kanton Jura wurde anlässlich von dessen Gründung zwar ebenfalls an die Statistik gedacht, dem Bureau aber nur eine Stelle zugebilligt. Freiburg schliesslich erwachte 1964 aus einem jahrzehntelangen Schlaf und erhielt neu 3,5 Planstellen zugeteilt, die bis 1992 auf 7 anwuchsen. 1968 übernahm Gonzague Dutoit, ein Ökonome, die Leitung des Amtes; Dutoit bekleidete in den 80er Jahren ebenfalls das Präsidium des VSSA.

⁸⁹ *La Statistique publique, un service majeur. Le SCRIS à 20 ans*, Lausanne 1991.

Wie diese knappe Übersicht zeigt, hatte die Zahl der kantonalen und kommunalen Ämter zwar zugenommen, doch muss man zugleich mit einem gewissen Erstaunen feststellen, dass die damit verbundene Personalpolitik äusserst zurückhaltend war und nur selten den konkreten Bedürfnissen zu entsprechen vermochte. Betrachten wir ausserdem die Statistikstellen von Zürich, Basel und Bern – wo übrigens 1986 das kantonale Amt aufgelöst wurde – so stellen wir insgesamt eine nur schwache Zunahme (ungefähr 15%) des Personalbestandes fest. Es gab allerdings Ausnahmen, wie beispielsweise das Amt des Kantons Luzern, dessen Bestand von nur einem Posten im Jahre 1973 auf 7 Stellen im Jahre 1990 stieg.

Es sind jedoch auch einige positive Punkte zu verzeichnen, wie beispielsweise die Offenheit der Ämter der welschen Schweiz für moderne methodologische und wissenschaftliche Ansätze. Man kann vermuten, dass die Westschweizer Statistiker sich vermehrt ans französische Vorbild angelehnt hatten. Ein wichtiger Vertreter dieser Richtung war ohne Zweifel Luigi Solari (1932-1977), ein Tessiner mit einer aussergewöhnlichen wissenschaftlichen Bildung, der an den Universitäten von Lausanne, Genf und Paris Ökonometrie und Statistik gelesen hatte.⁹⁰

Die Innovationen in der deutschen Schweiz bewegten sich eher auf traditionellen Bahnen. Sie hingen nicht zuletzt mit der sukzessiven Ablösung der älteren Generation von Statistikern zusammen. Otto Messmer (1910-1990), ein Wirtschaftswissenschaftler und Dozent an der Universität Bern, ersetzte 1952 Hans Freudiger im stadtbernischen Bureau. 1976 wurde Messmer seinerseits von Andreas Knecht, einem neuen Methoden offenen Ökonomen

(und Vorstandsmitglied des VSSA von 1985 bis 1991) abgelöst. Im kantonalzürcherischen Amt folgte 1946 auf Wilhelm Bickel der Ökonome Oskar Wartenweiler (1905-1991), der interessante Studien über Themen wie die Grundstückgewinnsteuer oder die Überbelegung der Wohnungen durchführte. Ihm folgte 1972 der ebenfalls in Wirtschaftswissenschaften ausgebildete ehemalige Ungarnflüchtling Laszlo Bajka. Das Amt der Stadt Zürich wurde zuerst von Alfred Senti (1888-1974), dann von Ulrich Zwingli, Präsident des VSSA von 1954 bis 1957, geleitet. In Basel schliesslich wurde Hans Guth, Vorsteher von 1952 bis 1962, von Karl Wunderle (ebenfalls Vorstandsmitglied des VSSA) abgelöst. Es besteht kein Zweifel, dass diese Persönlichkeiten einiges zur Erneuerung ihrer Ämter beigetragen hatten, doch ist ebenfalls nicht zu übersehen, dass die Gewohnheiten der helvetischen Statistik der Zwischenkriegszeit die tägliche Praxis noch immer in starkem Masse bestimmten.

In der Bundesstatistik war diese traditionelle Tendenz noch ausgeprägter. 1946 ging die Leitung des ESB von Carl Brüscheiler an Albert Koller (1894-1957) über. Koller hatte in Zürich Naturwissenschaften studiert und sich dann dem Problem der Entvölkerung der Bergtäler zugewandt. Er war Anhänger der in der Zwischenkriegszeit von Professor Hans Bernhard propagierten Idee der «Innenkolonisation», mit der die von den Grossstädten bedrohte bäuerliche und alpine Kultur gerettet werden sollte. Koller, der dann 1929 ins ESB eintrat, gehörte verschiedensten eidgenössischen Kommissionen an und sass ebenfalls in den Vorständen der SSG und des VSSA. Er starb 1957 und wurde durch Anton Meli (1903-1985)⁹¹ ersetzt, eine Nomination, die offenbar nicht ganz unbestritten gewesen war.

⁹⁰ «Hommage au professeur Luigi Solari», *JS* 1978, p. 3-7.

⁹¹ J.-J. Senglet, «Dr. h.c. Anton Meli zum achtzigsten Geburtstag», *JS* 1983, p. 209-10.

Der Appenzeller Meli hatte in Freiburg und Berlin Wirtschaftswissenschaft studiert und betätigte sich dann als Statistiker in den verschiedensten Bereichen. Er beteiligte sich ausserdem Anfang der 60er Jahre an der Einführung des eidgenössischen Rechenzentrums. Schliesslich stand dann dem ESB von 1969 bis 1987 Jean-Jacques Senglet (geb. 1910) vor. Senglet, der an der Universität Basel politische Wissenschaften belegt und mit einer Dissertation über die eidgenössische Preispolitik während des Ersten Weltkrieges abgeschlossen hatte, war vor seinem Eintritt in die eidgenössische Finanzverwaltung Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung von E. Böhler gewesen. Im Jahre seiner Ernennung zum Direktor des ESB erhielt er auch einen Lehrauftrag für Statistik an der Universität Genf. Seine Amtszeit fällt mit einer unruhigen, von Verunsicherung geprägten Periode der helvetischen Statistik zusammen.

Zum besseren Verständnis der eidgenössischen Welt der Zahlen wäre noch eine ganze Reihe historischer Forschungen notwendig. So müsste beispielsweise die von Ludwig Heiniiger (von 1966 bis 1978) und von Hans Alex Traber (von 1978 bis 1987) geleitete Abteilung Wirtschaft und Statistik des BIGA analysiert werden. Um das in der eidgenössischen Verwaltung herrschende statistische Denken zu erfassen, wären ebenfalls eine Reihe von Biographien der wichtigsten Persönlichkeiten von grosser Hilfe. Doch solche Untersuchungen stehen noch aus, so dass ich mich auf eine einzige Schlussbemerkung beschränke: das eidgenössische Konzept der Statistik beruhte bis weit in die 80er Jahre hinein auf ökonomischen Leitbildern der 30er Jahre, bestenfalls solchen der unmittelbaren Nachkriegszeit; diese Konzepte waren aber, wie dies Luc

Weber 1989 in einem interessanten Aufsatz unterstrichen hatte, angesichts des raschen Wandels der ökonomischen und sozialen Strukturen, schon zu Beginn der 70er Jahre völlig veraltet gewesen.⁹²

4.2. *Statistische Gesellschaft, VSSA und die Professionalisierung der Statistiker*

Wir haben gesehen, dass sich die Aktivitäten und Interessen der SSG und des ESB im 19. Jahrhundert in starkem Masse ergänzt hatten, dass dann aber die Trennung der Statistiker von ihrer Muttergesellschaft im 20. Jahrhundert als Ausdruck verschiedener statistischer Konzepte und Organisationsformen verstanden werden kann. In diesen Differenzen hatten sich damals auch unterschiedliche ökonomische, gesellschaftliche und politische Wertvorstellungen getäusert, die von den Vereinen wie von Sensoren aufgenommen und in Form von Debatten weiter verarbeitet worden waren. Dies ist mit ein Grund, dass ich erneut auf die Geschichte der SSG und des VSSA zurückgreife und deren wichtigste Grundzüge festzuhalten versuche.

Die SSG entwickelte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts kontinuierlich zu einem zentralen Ort der Wirtschaftstheorie. Diese Ausrichtung kam 1944 mit der Namensänderung ihres Organs in *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* zum Ausdruck; damit war die Statistik klar auf den zweiten Platz verwiesen. Im übrigen ist eine zunehmende Präsenz der universitären Wirtschaftswissenschaft zu verzeichnen. Es wur-

⁹² Luc Weber, «Les besoins en information statistique des années 1990», *JS* 125, 1989, 355-365.

den zudem auch fachspezifische Arbeitsgruppen zur Vertiefung einzelner Bereiche gebildet. Die Statistiker passten sich dieser Praxis an und bildeten 1946 eine eigene Untergruppe.

Die Verschiebung des Gleichgewichts zugunsten der Wirtschaftstheorie war nicht ganz unbestritten und veranlasste beispielsweise an der Jahresversammlung von 1976 ein Mitglied, die Forderung nach vermehrter Berücksichtigung der Statistik aufzustellen. Diese wurde aber an den Jahresversammlungen und in der Zeitschrift immer weniger berücksichtigt, was schliesslich mit ein Grund war, dass die Untergruppe Statistik 1990 eine formelle Verbindung mit dem VSSA anzuknüpfen versuchte. Zwar schienen die gemeinsamen Standpunkte noch nicht ganz geklärt, aber man zeigte sich betreibt, die Zusammenarbeit zu verstärken.

Im Gegensatz zu früheren Zeiten wurden keine Statistiker mehr mit dem Präsidium betraut. Das Amt des Sekretärs hingegen war ohne Unterbruch von einem Mitarbeiter des ESB besetzt (Anton Meli, J.-J. Senglet, Richard Zollinger, Felix Herzig, Angelo Fiala). Der Redaktor der Zeitschrift, Hermann G. Bieri, gestand denn auch offen ein, dass die Gesellschaft ohne die Unterstützung durch das ESB ihre Aufgaben, und insbesondere die Herausgabe der Zeitschrift, nur schlecht erfüllen könnte.⁹³ Was die Entwicklung der Mitgliederzahl anbetraf, so stellt man eine Erhöhung von 900 (1960) auf 1250 (1970) fest.

Die Gesellschaft hatte nun endgültig darauf verzichtet, eigene Enqueten zu organisieren. Sie gab hingegen 1955 eine Neufassung des

schon 1939 publizierten *Handbuches der schweiz. Volkswirtschaft* heraus. Die Zeitschrift enthielt, wie angedeutet, immer weniger statistische Arbeiten, obwohl die Produktion von Zahlen und Tabellen auf allen Ebenen der Statistik gewaltig zugenommen hatte. Allenthalben wurden zwar Jahrbücher und Ergebnisse einzelner Untersuchungen publiziert, aber man vermisst immer noch umfassende und leicht zugängliche synthetische Darstellungen und Analysen der wichtigsten gesamtschweizerischen Daten.

Gehen wir nun zu einer kurzen Betrachtung des VSSA über. 1920, anlässlich seiner Gründung, hatten sich ihm 8 Ämter angeschlossen. Um 1950 umfasste er 9 Bundesstellen, sowie 11 kantonale und 7 kommunale Ämter, d. h. insgesamt 27 Mitglieder.⁹⁴ Diese Zahl stieg auf 37 im Jahre 1970 und schliesslich auf 44 am Anfang der 90er Jahre. Es handelt sich um 12 Stellen des Bundes, 18 kantonale Ämter – die vorliegende Liste führt allerdings noch immer das 1986 aufgelöste kantonbernische Amt auf –, 8 kommunale Dienste und 6 weitere aus andern Bereichen. Diese Institutionen repräsentieren zusammen ungefähr 1000 in der Statistik beschäftigte Personen, die Teilzeitbeschäftigten mit einbezogen.⁹⁵ 70% der Stellen befinden sich beim Bund, 18% bei den Kantonen und 6,5% bei den Gemeinden. Die numerische Schwäche der regionalen Bureaus war mit ein Grund gewesen, dass diese sich noch in besonderen Untergruppen organisierten. Es bildeten sich jedenfalls 1979 eine die sprachlichen Minderheiten der Schweiz repräsentierende «Groupe des offices de statistique de la Suisse romande et du Tessin», und einige Jahre später die «Gruppe deutschschweizerischer regionaler Ämter».

⁹³ H.G. Bieri, «Die letzten 25 Jahre der schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft», *JS* 1989, p. 255-261.

⁹⁴ Schwytzer, Denkschrift zum 50jährigen Jubiläum des VSSA, p. 3-14.

⁹⁵ «Statistique suisse. 44 offices vous informent», *FS* 30, 1992, p. 1-16; *Activité et organisation des services statistiques cantonaux et communaux*, BFS, Berne 1978.

Die Überzahl der Bundesstatistiker in den dem VSSA angeschlossenen Ämtern bedeutet jedoch nicht unbedingt eine Marginalisierung der regionalen Bureaus. Letztere sind sowohl im Vorstand wie auch in den Arbeitsgruppen recht gut vertreten und verteidigen so ihre spezifischen Interessen – beispielsweise eine bevölkerungsnahe Statistik – mit Erfolg. Der VSSA entwickelte sich mit diesem System, in dem auch die Spannungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden etwas gedämpft wurden, zu einer Integrationsmaschine der verschiedenen Akteure des helvetischen Raumes. Die Statuten waren durchaus auf dieses Ziel ausgerichtet, verlangten sie doch eine rasche Rotation der Mandate (Beschränkung der Amtsdauer auf 6 Jahre). Der erfolgreiche Einbezug der regionalen Bureaus lässt sich gut an der Abfolge der Präsidenten ablesen (siehe Liste am Ende des französischen Textes). Dies heisst hinwiederum nicht, dass die Bundesstatistiker keine Verantwortungen übernommen hätten; von den 12 Präsidenten der Jahre 1950 bis 1990 kamen 5 aus Bundesstellen, davon 3 aus dem ESB (1949-53 A. Koller, 1963-68 A. Meli, und 1982-85 J.-J. Senglet). Vier der Präsidenten stammten zudem aus der französischen Schweiz, die in der vorangegangenen Periode überhaupt nie vertreten gewesen war.

Zum Abschluss dieser etwas trockenen Aufzählung gilt es noch, auf die Statutenrevision von 1979 hinzuweisen. Mit ihr wurden die alten Statuten aus dem Jahre 1933 ersetzt und eine wichtige Anpassung an die nun komplexere Vereinsstruktur vorgenommen. Zu den Neuerungen zählten auch die verschiedenen Aufgaben – beispielsweise regionale Probleme oder die Weiterbildung – gewidmeten Arbeitsgruppen. 1974 war zudem ein Vereinsor-

gan, das *Forum Statisticum*, dessen Herausgabe einen immer grösseren materiellen und intellektuellen Einsatz erforderte, geschaffen worden. Schliesslich wurde auch der Vorstand vergrössert, dem neu nun bis 7 Mitglieder angehören können.⁹⁶

Diese quantitative und qualitative Entwicklung ging einher mit der Ausbildung eines ausgeprägteren Berufsbewusstseins der Statistiker, das nicht nur in kritischeren Überlegungen zu den Methoden und zur Auswahl der Ziele, sondern auch in einem verstärkten Gefühl der moralischen und staatspolitischen Verantwortung zum Ausdruck kam. So diskutierte zu Beginn der 80er Jahre eine Arbeitsgruppe des VSSA einen Verhaltenskodex für amtliche Statistiker, mit dem unkontrollierten und missbräuchlichen Praktiken Grenzen gesetzt werden sollten.⁹⁷ Dieser Vorstoss gab auch indirekt eine Antwort auf eine gewisse Verunsicherung der Bevölkerung angesichts einer nicht selten manipulativen Verwendung der Zahlen, die wie unkontrollierte Blätter im wechselnden Wind der Massenmedien herumgeschleudert wurden. Ich habe zudem den Eindruck, dass die Statistiker mit ihrem Kodex auch die Politiker zu ermahnen versuchten, die amtliche Statistik ernsthafter zu unterstützen und die Ziele und Aufgaben so zu definieren, dass sie in erster Linie den Interessen und Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen entgegenkämen. Es kam jedenfalls, an einer Jahresversammlung des VSSA unter dem Titel «Die amtliche Statistik im Spannungsfeld zwischen Benützern und Datenlieferanten», vier Jahre nach der öffentlichen Präsentation des Verhaltenskodexes zu einem interessanten Podiumsgespräch mit Repräsentanten von Politik und Wirtschaft.⁹⁸

⁹⁶ FS 11, 1979, p. 85-89; 13, 1980, p. 55-56.

⁹⁷ FS 20, 1983, p. 104-107.

⁹⁸ FS 24, 1987, p. 1-25.

4.3. *Schwerpunkte und Probleme der 1980er Jahre*

Eines der wichtigsten Themen der Periode 1950-1990 ist, wie eingangs schon angedeutet, die «Krise» der amtlichen Statistik und die damit zusammenhängenden Vorstösse, die schliesslich 1992 zu einem neuen Bundesgesetz geführt haben. Doch bevor ich dieses Thema aufnehme, sollten noch einige Punkte aufgegriffen werden, die wichtige und interessante Ergänzungen zur Geschichte der Institutionen vermitteln.

Eines der Grundziele des VSSA beruhte bekanntlich auf der Idee der Professionalisierung der amtlichen Statistik, ein Ziel, dem man seit den 50er Jahren immer nähergekommen war. Dieselbe Frage wurde auch an verschiedenen Jahresversammlungen (z. B. 1947 und 1964) aufgegriffen und dann von einer speziell geschaffenen Kommission näher bearbeitet. Der VSSA schuf schliesslich eine Ausbildungskommission und begann eigene Kurse und Seminare zu veranstalten. In diesem Zusammenhang sollten auch die zwischen den Universitäten und der amtlichen Statistik sich ergebenden Interdependenzen untersucht werden. Man kann jedenfalls feststellen, dass eine grosse Mehrheit des statistischen Kaders über eine wissenschaftliche Ausbildung verfügt, an der auch die Statistik einen zumindest minimalen Anteil hatte.

Ein weiterer Problemkreis betrifft die immer wieder auftauchende Frage nach einer umfassenden Sozialstatistik. Ich habe in den vorangegangenen Kapiteln an verschiedenen Stellen auf die konfliktreiche Entwicklung dieses Bereiches hingewiesen. Sozialstatistische Aufgaben wurden dann schliesslich in erster Linie

dem BIGA anvertraut, und die Abteilungsleiter Ludwig Heiniger und Hans A. Traber erklärten und verteidigten denn auch gelegentlich an Jahresversammlungen des VSSA (1966 und 1976) und in den Spalten des *Forum Statisticum* (Nr. 2, 1974) ihre Arbeit. Im Umfeld dieser Thematik setzte zudem eine Diskussion über die sogenannten Sozialindikatoren ein. Doch zur Realisierung eines solchen Programms, über das sich der Direktor des ESB, J.-J. Senglet sehr skeptisch äusserte, war in der Schweiz die Zeit noch immer nicht reif.⁹⁹

Der Konsumentenpreisindex, ein sensibler Teil der Sozialstatistik, kam ebenfalls immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik. In den 70er Jahren geschah dies ausgerechnet in dem Moment, als die Inflationsrate die 10%-Marke überstieg. Die dem BIGA anvertraute Neudefinition des Indexes, dessen Funktion als zentrale Referenz bei Lohnverhandlungen von entscheidender Bedeutung war, hätte insgesamt auch bei der durch die wirtschaftliche Lage verunsicherten Bevölkerung neues Vertrauen schaffen sollen. Die Revision erbrachte jedoch nicht die gewünschten Resultate, so dass selbst der Bundesrat von einer falschen Formel und einer «Krise» des Preisindexes sprach.¹⁰⁰ Eine der Folgen dieser Probleme war ein Bundesratsbeschluss (20. August 1986), der 1987 zu einer weitreichenden Umverteilung der statistischen Aufgaben des Bundes führte. Das BIGA musste nicht nur den Konsumentenpreisindex, sondern auch an die zehn weitere soziale und ökonomische Statistiken abgeben. Nach sechzig Jahren interner Konkurrenz verlor das BIGA, das nicht selten ein besonderes Wohlwollen der Behörden genoss, zugunsten des ESB einen Teil seiner Funktionen. Im selben Jahr übernahm Carlo Malaguerra an Stelle von J.-J. Senglet die Di-

⁹⁹ Jean-Jacques Senglet, «Sozialindikatoren - Bemerkungen aus schweizerischer Sicht», *FS* 3, 1975, p. 23-34.

¹⁰⁰ «Message concernant la loi sur la statistique fédérale, du 30 octobre 1991», *Feuille fédérale* 1991/I, p. 363.

reaktion des Bundesamtes für Statistik, wie das ESB seit einiger Zeit genannt wurde. In Bezug auf die Verbesserung der Sozialstatistik gilt es indessen noch zu bedenken, dass zu Beginn der 90er Jahre erneut gewichtige «klassische» Probleme wie die Arbeitslosigkeit und die Armut – der VSSA widmete diesem Thema 1993 seine Jahresversammlung – gewaltig an Bedeutung zugenommen hatten. Hinzu kamen noch sekundäre Faktoren, die es bei der Konstruktion einer modernen Sozialstatistik zu beachten gäbe: die Auswirkungen des Umweltschutzes, die Explosion der Kosten im Gesundheitswesen, die Überforderung des Erziehungssektors und – immer wieder von besonderer emotionaler Sprengkraft – die Migrationsproblematik. Angesichts dieser Entwicklung muss man sich deshalb die Frage stellen, ob die Reformansätze in der Sozialstatistik nicht schon wieder durch die zusätzliche Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse unterlaufen worden sind.

Die Wirtschaft blieb weiterhin ein nicht leicht zu bewältigender Bereich. Ein ganz besonderes und verschiedentlich auch von der SSG und dem VSSA aufgenommenes Problem war die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, ein Modell, das sich bekanntlich mit der Reorganisation Europas nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durchgesetzt hatte.¹⁰¹ Da die schweizerische Anpassung an diese Normen für sich allein eine historische Studie erfordern würde, begnüge ich mich mit zwei einzelnen Hinweisen. Eine der ersten Einführungen eines Schweizer Statistikers zu diesem Thema, beziehend auf die Praxis der OEEC, stammen von Ulrich Zwingli, Leiter des stati-

stischen Bureaus der Stadt Zürich und Präsident des VSSA von 1954 bis 1947.¹⁰² Einige Jahre später erklärte Carlo Malaguerra in einem Artikel über die Tessiner Wirtschaftsstatistik, dass sich das dortige kantonale Amt von den Ansätzen der OECD habe inspirieren lassen.¹⁰³ Diese beiden Beispiele mögen zeigen, dass Innovationen nicht nur auf der Ebene der Bundesstatistik – wo die gesamtwirtschaftliche Volksrechnung im übrigen etwelche Mühe bereitete –, sondern durchaus auch in den regionalen Ämtern gefördert wurde und diesen gelegentlich sogar eine Pionierrolle zukommen konnte. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf den innovativen Geist der westschweizer Statistik der 80er Jahre hingewiesen.

Gesamthaft gesehen stiess die Erneuerung und Vertiefung der Wirtschaftsstatistik auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Einerseits zeigten sich die politischen Gremien bei der Zuteilung der Mittel, insbesondere wenn es um Planstellen ging, eher zurückhaltend; andererseits bestanden bei einigen wirtschaftlichen Interessengruppen noch beträchtliche Widerstände gegen den Ausbau der öffentlichen Statistik überhaupt. Rudolf Walser, ein Vertreter des Vorortes, gab beispielsweise anlässlich eines Podiumsgesprächs zwischen Statistikern und Politikern zu erkennen, dass der amtlichen Statistik klare Grenzen zu setzen seien. Er unterstrich, dass es in einer liberalen Gesellschaft, die auf dem Respekte der Privatsphäre und des Geschäftsgeheimnisses beruhe, keinen umfassenden staatlichen Informationsdienst geben könne.¹⁰⁴ Diese Haltung entsprach genau jener, mit der ein halbes Jahr-

¹⁰¹ Wilhelm Bickel und Gerold Hauser, «Über den Aufbau einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Schweiz», *JS* 98, 1962, p. 229-231; Vincent C. Frank, «Der Aufbau einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Schweiz», *ibid.*, p. 516-519; Beiträge zum Thema «Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung», *FS* 19, 1983.

¹⁰² Ulrich Zwingli, «Das Standardsystem der OECE für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen», *JS* 1955, p. 227-245.

¹⁰³ Carlo Malaguerra, «Les comptes économiques du canton du Tessin pour 1965», *JS* 1967, p. 505-509.

¹⁰⁴ «Table ronde de l'assemblée annuelle de l'UOSS, 25-26 septembre 1986 à Aarau», *FS* 24, août 1987, p. 8.

hundert zuvor von denselben Kreisen das Projekt einer Wirtschaftsstatistik des Völkerbundes bekämpft worden war.

In Bezug auf die Geschichte der Jahre 1970 bis 1990 sollten noch zwei Aspekte näher geprüft werden. Zum einen stellt sich die Frage, ob sich die im Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auftretenden Probleme nicht jeweils so rasch ändern, dass sie adäquaten statistischen Ansätzen eigentlich immer davonlaufen – was mir insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzen und der internationalen Finanzmärkte der Fall zu sein scheint. Zum andern sollte man nicht die Augen vor einer möglicherweise unangenehmen Wahrheit schliessen: dass nämlich die zwischen wirtschaftlichen und politischen Bereichen sich einstellende Logik in weitem Masse die Desorganisation und Inkohärenz der Statistik geradezu produziert. Alain Desrosières, der sich eingehend mit der Frage beschäftigt hat, inwiefern das kognitive Systeme der Statistik und die Struktur der Macht zusammenspielen, kam zu einer recht deutlichen Schlussfolgerung: Die Statistik zu harmonisieren würde bedeuten, in zahlreichen anderen Bereichen – Steuersystemen, Sozialversicherungen, Lohnskalen, Arbeitsdefinitionen etc. – ebenfalls Harmonie zu schaffen.¹⁰⁵

4.4. *Ein neues Gesetz für die Zukunft?*

Die Schwächen der Bundesstatistik waren schon zu Beginn der 50er Jahre erneut klar in Erscheinung getreten. Der Bundesrat glaubte, mit der Einsetzung einer interdepartementalen Koordinationskommissi-

on den Problemen beikommen zu können. Doch diese Massnahme genügte in keiner Weise, um die unumgängliche Reorganisation an die Hand zu nehmen und eine zukunftsgerichtete Perspektive zu eröffnen. So tauchte dasselbe Problem Anfang der 70er Jahre erneut auf; eine mit der Überprüfung der Ausgaben des Bundes betraute Kommission wies in ihrem Rapport auf die mangelnde Koordination und das Fehlen eines zentralen Leitungsorgans der Bundesstatistik hin. 1972 unterstützten die Räte dann eine Motion Keller, die ein neues Bundesgesetz für das statistische Amt verlangte. Im Jahre darauf betonte schliesslich noch der schweizerische Wissenschaftsrat, die Forschung benötige dringend besseres Zahlenmaterial.¹⁰⁶

Weitere Umstände liessen die Schwächen und Mängel der Bundesstatistik deutlich an den Tag treten. 1974, als die grosse Rezession zu einem zentralen Problem wurde, erlitt ausgerechnet die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eine ernsthafte Panne. Bundesrat Hans Hürlimann gab nun dem ESB den Auftrag, ein umfassendes Konzept zur Reorganisation der amtlichen Statistik auszuarbeiten. Mit der Ausführung dieser Aufgabe wird Carlo Malaguerra betraut.¹⁰⁷ Damit setzte ein langer und kritischer Erkenntnisprozess ein, der an der Jahrestagung des VSSA vom 16.-17. Oktober 1975 in Brunnen, im Herzen der Urschweiz, etwelche Unruhe auslöste. Jedenfalls kam der Begriff «Krise der Statistik» in die Traktanden. J.-J. Senglet zog in seinem Referat eine eher düstere Bilanz der Praxis der amtlichen Statistik. Carlo Malaguerra seinerseits kritisierte aus grundsätzlicher Sicht das, wie er es nannte, zersplitterte und «esoterische» System; er schlug, bezugnehmend auf moderne Infor-

¹⁰⁵ Alain Desrosières, «Entre la science universelle et les traditions nationales», *Autrement - La Cité des chiffres*, no 5, septembre 1992, p. 147.

¹⁰⁶ Message concernant la loi sur la statistique fédérale, p. 362.

¹⁰⁷ Carlo Malaguerra, «Vers un nouveau système d'information statistique» *FS* 5, 1976, p. 13-38.

mationstheorien, eine grundlegende Reorganisation vor.¹⁰⁸ Im selben Jahr setzte der Bundesrat auch eine Arbeitsgruppe zur Schaffung eines neuen Grundgesetzes für die Statistik ein. Diese Arbeit kam aber nicht allzu rasch voran, was möglicherweise auch damit zusammenhing, dass gleichzeitig das zukünftige, an einer neuen Definition der Wirtschaftsstatistiken besonders interessierte Bundesamt für Konjunkturfragen (1979) berücksichtigt werden musste.

Die für den Gesetzesentwurf verantwortliche Arbeitsgruppe legte schliesslich im März 1979 ihren Bericht vor; doch weder die eidgenössischen Räte noch der Bundesrat sahen sich veranlasst, die Sache zügig weiterzufolgen. Dafür nahm 1980 die Finanzkommission die schon bekannten alten Klagen auf, gefolgt im Jahre 1982 von einem Postulat Jelmini, in dem eine bessere Koordination der amtlichen Statistik gefordert wurde. Die kritischen Scharmützel hielten weiter an, so beispielsweise 1985 im Bericht der Geschäftsprüfungskommission, und veranlassten schliesslich den Bundesrat zur schon erwähnten Umverteilung der Aufgaben zwischen BIGA und ESB. Gleichzeitig sollte eine interdepartementale Kommission die Wirtschaftsstatistik koordinieren und neu planen. Doch insgesamt scheint sich die Lage nicht rasch zum Besseren gewandt zu haben, denn Carlo Malaguerra beklagte sich 1989 erneut über die zahlreichen Schwächen, insbesondere was die makroökonomischen Daten und die Konjunkturanalysen anbelangte.¹⁰⁹

1993, nach beinahe zwanzig Jahren Kritik, Beratungen und Planung, trat das neue Bundesgesetz für Statistik (vom 9. Oktober 1992)

in Kraft. Es scheint mir noch verfrüht zu beurteilen, ob nun ein neuer Geist die amtliche Statistik erfasst und ob der Wille zu grundlegender Reform auch seine Früchte getragen hat. Aber man kann immerhin festhalten, dass das Bundesamt für Statistik gestärkt aus diesem Renovationsprozess hervorging, und dass der Aufgabenbereich einige interessante Erweiterungen erfahren hat. Es besteht kein Zweifel, dass die aktuellen, die Arbeit begleitenden erkenntniskritischen Überlegungen einen Stand erreicht haben, der jenen der 1960er und 1970er Jahre eindeutig übertrifft. Eine gewichtige Frage bleibt allerdings offen: unterstützen die politisch und wirtschaftlich verantwortlichen Kreise – von den wirklich Betroffenen, dem Volk, wage ich beinahe nicht zu sprechen – mit vollem Herzen und festem Willen diesen Aufbruch und die ehrgeizigen Projekte? Sind sie insbesondere auch bereit, die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen? Ich habe diesbezüglich etwelche Zweifel, und dies umsomehr, als die Geschichte einige beunruhigende strukturelle Konstanten an den Tag gelegte hat, die eher das Gegenteil erwarten lassen. Und selbst unter der optimistischen Annahme, der eidgenössischen Statistik gelänge die grundlegende Erneuerung im Innern, so wäre damit noch immer nicht ein sicherer Weg für die Zukunft offen. Eine grosse Aufgabe besteht heute beispielsweise in der Annäherung an den sich zunehmend besser organisierenden und homogeneren statistischen Raum Europas.¹¹⁰

Die Philosophie der Zahlen, mit der die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Realitäten mit einer gewissen Schärfe durchleuchtet, interpretiert und gestaltet werden können, war nicht nur im gesamten

¹⁰⁸ «Nécessité d'une meilleure coordination de l'information statistique en Suisse, Exposés à l'assemblée annuelle de l'UOSS, 16-17 octobre 1975 à Brunnen», *FS* 5, 1976.

¹⁰⁹ Carlo Malaguerra, «Le programme de l'Office fédéral de la statistique pour les années 1990» *JS* 1989, p. 367-373.

¹¹⁰ Carlo Malaguerra, «Statistique cantonale et statistique fédérale: quel partenariat pour l'avenir?», *Le SCRIS a 20 ans*, p. 27-35.

Verlauf der Geschichte einseitigen Ansprüchen der politischen Macht, sondern auch dem Misstrauen der privaten Interessen ausgesetzt. Ihre Fähigkeit, die Realität gewissermaßen zu entblößen und sie in brutaler oder jedenfalls nüchterner Weise darzustellen, kann im politischen System zu unangenehmen und konfliktträchtigen Konfrontationen führen. Das an den Anfang gestellte Beispiel des Schicksals von Heinrich Waser sollte sinnbildlich diese schwierigen, ja gelegentlich dramatischen Beziehungen illustrieren. Aber selbst wenn das Staatswesen der amtlichen Statistik einen effizienten Platz einzuräumen gewillt ist, so behindern in der Regel dennoch zahlreiche gewichtige Sachzwänge und konkrete gesellschaftliche Kräfte eine gedeihliche Entwicklung. Wenn der Bundesrat nun in seiner Botschaft zum neuen Statistikgesetz auch den Wunsch äussert, die Bundesstatistik möge ein Instrument der Transparenz sein, das allen interessierten Kreisen und vor allem der Bevölkerung zu Diensten stehe¹¹¹, so stellt sich doch einmal mehr die Frage: wem dienen die gesammelten Zahlen und Daten wirklich?

Damit käme ich zu einer letzten, ein wenig spekulativen Bemerkung zum Thema Statistik und Macht. Alle unsere Lebensbereiche sind im Begriffe, von einer totalen elektronischen Kommunikation durchdrungen zu werden. Was in den Sphären des Quantifizierbaren, der Zahlensprachen, der binären Kommunikation und der virtuellen Imagination geschieht, geht weit über das hinaus, was die amtliche Statistik heute zu erfassen befähigt ist. Damit stellt sich die Frage, ob das von Pfarrherren und Denkern des 18. Jahrhunderts erarbeitete und von den Männern des Industriezeitalters angewandte Paradigma der «statistischen Wahrheit» noch in jenen Realitäten anwendbar ist, die von Computern, elektronischen Börsen und den Autobahnen der Informatik des 21. Jahrhunderts gestaltet werden. Oder mit andern Worten: Kann die soziale Vorstellungskraft der Statistik noch der von einem elektronischen System vernetzten globalen Wirtschaftsgesellschaft gerecht werden?

¹¹¹ Message concernant la loi sur la statistique fédérale, p. 360.

5. Anhang

Die Präsidenten der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft

Johann Ludwig Spyri 1864-1866
Ludwig Kurz 1866-1871
Constant Bodenheimer 1871-1876
Hermann Kinkelin 1876-86
Johann Jakob Kummer 1886-1913
Edmund Wilhelm Milliet 1913-1919
Fritz Mangold 1920-1925
Hans Schorer 1926
Wiliam E. Rappard 1927-1930
Eugen Grossmann 1931-1934
Paul Victor Keller 1934-1937
Carl Brüscheiler 1938-1941
Ernst Ackermann 1941-1944
Hugo Gschwind 1944-1947
Paul-René Rosset 1947-1949
Théo Keller 1949-1952
Eugen Böhler 1952-1954
Jean Golay 1954-1957
Walter Jöhr 1957-1960
Frédéric Scheurer 1960-1963
Wilhelm Bickel 1963-1966
Goetschin 1966-1969
Hans Fehr 1969-1972
Luigi Solari 1972-1975
K. Steuber 1975-1978
Silvio Borner 1978-1981
Pietro Balestra 1981-1984
Kurt Schiltknecht 1984-1987
Jacques Pasquier-Dorthe 1987-1990

Die Präsidenten der VSSA

Friedrich Locher (Zürich) 1920-1923
Oskar Hugo Jenny (Basel) 1924-1929
Walter Pauli (Bern) 1929-1933
Hans Freudiger (Bern) 1933-1935
Carl Brüscheiler (ESB) 1936-1939
Erwin Leemann (Zürich) 1940-1942
Wilhelm Bickel (Zürich) 1943-1945
Ernst Ackermann (Nationalbank) 1945-1948
Arnold Koller (ESB) 1949-1953
Ulrich Zwingli (Stadt Zürich) 1954-1957
Franz Ackermann (BIGA) 1957-1959
Robert Steimer (Genf) 1960-1962
Anton Meli (ESB) 1963-1968
Hans Schwytzer (Luzern) 1969-1971
Edgar Ducret (Oberzolldirektion) 1973-1975
Samuel Fasler-Segi (SUVA) 1976-1979
Robert Pattaroni (Genf) 1979-1982
Jean-Jacques Senglet (ESB) 1982-1985
Gonzague Dutoit (Freiburg) 1986-1988
Marc Diserens (Waadt) 1988-1991
Carlo Malaguerra (ESB) 1991-1993
Walter Stanek, seit 1993

Abkürzungen

BFS	Bureau fédéral de statistique = Office fédéral de la statistique
ESB	Eidgenössisches statistisches Bureau = Bundesamt für Statistik
JS	Journal de Statistique Suisse (Zeitschrift für schweizerische Statistik) = Revue suisse d'Économie politique et de Statistique (Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik)
SSG	Schweizerische Statistische Gesellschaft
SSSt	Société Suisse de Statistique (Schweizerische Statistische Gesellschaft)
UOSS	Union des Offices Suisses de Statistique (Verband Schweizerischer Statistischer Ämter)
VSSA	Verband Schweizerischer Statistischer Ämter