

Le programme de l'Office fédéral de la statistique pour les années 1990

Par Carlo Malaguerra, Office fédéral de la statistique Berne*

1. L'essor de la statistique coïncide avec la création de l'Etat moderne. Au cours du 19ème siècle nous observons la mise en place successive de services de statistiques au sein des administrations publiques. La statistique officielle est d'abord conçue de façon à satisfaire aux exigences de la gestion des affaires de l'Etat. Puis elle se voit de plus en plus confier une mission qui va bien au delà de celle d'un simple outil complémentaire à la fonction administrative. La statistique officielle devient désormais partie intégrante de la fonction d'information de l'Etat. Elle est conçue de façon à satisfaire également aux besoins de l'économie, des partenaires sociaux, de la recherche, du public même – qui demande, lui, une plus grande transparence de la vie sociale.
2. Les exigences qualitatives requises de l'information statistique dans tous les pays industrialisés n'ont cessé de croître. On exige qu'elle réponde de plus en plus aux critères de l'objectivité, de la neutralité, de la précision et de la confidentialité. Les outils scientifiques, méthodologiques et informatiques dont le statisticien doit se servir ont été ainsi développés ces derniers temps. L'interdépendance croissante des économies nationales – des activités humaines en général – implique la comparabilité internationale des informations statistiques. Nombre d'organisations internationales (OCDE, Commission Economique pour l'Europe, Conseil de l'Europe, BIT, UNESCO, OMS, FAO, etc.) et supranationales (Communauté européenne) sont devenues très actives en matière de travaux statistiques. La statistique d'un pays doit désormais être conçue sur des bases scientifiques et de façon à répondre aux besoins de la comparabilité internationale.
3. Malgré un certain nombre de progrès enregistrés ces dernières années aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif, – notamment grâce à des mesures de rationalisation – le système d'information statistique de la Confédération présente encore de nombreuses faiblesses et lacunes par rapport aux besoins d'importance fondamentale pour le pays. L'Office fédéral de la statistique (OFS), avec les ressources actuelles, n'est plus à même de faire face à de telles demandes d'information, demandes qui lui sont adressées par de très nombreux milieux et pour des buts souvent aussi disparates qu'exigeants.
4. Le développement des activités lié à la période de croissance de l'économie suisse a multiplié les exigences en information et, notamment, en information

* Ce text n'engage que l'auteur

statistique pour les collectivités publiques. Les communes, les villes, les cantons et la Confédération doivent faire face à de nouvelles tâches et résoudre de nouveaux problèmes: transports, environnement, vieillissement démographique, aménagement du territoire, culture, recherche, enseignement, assurances sociales etc. Un besoin accru d'informations quantitatives se rapportant souvent à des espaces ou à des phénomènes bien déterminés se manifeste de façon très sensible depuis des années. L'information statistique liée à l'espace (p.ex. population distribuée par hectare) est de plus en plus recherchée.

5. Les demandes d'information statistique présentées par les milieux de la recherche se sont multipliées. Les programmes nationaux de recherche et la "Ressortforschung" de la Confédération ont contribué largement à l'accroissement des besoins d'information. Si les informations statistiques de base indispensables ne sont pas disponibles auprès de la statistique fédérale, les milieux scientifiques sont obligés d'investir des sommes considérables pour se les procurer. Ces enquêtes ad hoc n'ont qu'une valeur épisodique, ne sont souvent pas coordonnées et le coût de leur réalisation est élevé.

6. Le nombre des interventions parlementaires concernant la statistique n'a fait que croître ces dernières années. En général, les intervenants critiquent le niveau de l'information statistique dans différents domaines, demandent des suppléments d'information ou chargent le Conseil fédéral de travaux requérant une information statistique qui n'est pas encore disponible.

7. La politique menée par la Suisse en matière d'intégration européenne n'est pas sans influence sur les activités statistiques de la Confédération et cela pour deux raisons principales.

Tout d'abord, la Commission des Communautés européennes part du principe que l'information en général et l'information statistique en particulier sont destinées à faciliter la préparation et le bon fonctionnement du marché intérieur de 1993 et de l'ensemble des politiques les accompagnant. Elle a ainsi établi un plan d'actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique pour la période 1989 – 1992.

L'enveloppe budgétaire prévue pour les trois prochaines années concernant les travaux statistiques de la Communauté et des pays membres est appelée à tripler. Comme l'ont reconnu les directeurs des Offices statistiques des pays de l'AELE, en novembre 1988 à Stockholm, un rapprochement entre ces pays et la Communauté européenne signifie, entre autres, de coordonner – voire de développer – les informations statistiques de tous les pays européens.

La deuxième raison tient à la situation de la Suisse en matière de disponibilité de l'information statistique. Le niveau qualitatif et quantitatif de l'appareil statistique de notre pays ne peut pas assurer à terme les bases d'une négociation sérieuse avec les Communautés européennes et cela dans de nombreux domaines. De grands efforts en vue d'atteindre un niveau minimal d'information exigé par

les impératifs de la négociation entre la Suisse et les Communautés européennes nous paraissent inévitables.

Il faut souligner que les Communautés européennes ont manifesté elles-mêmes un grand intérêt pour la coordination et le développement communs de l'appareil statistique entre pays membres et non-membres de la Communauté.

L'OFS et l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) ont passé un accord préliminaire en vue de coordonner, dans la mesure du possible, leurs travaux statistiques. A partir du mois de janvier de cette année, l'OFS participe, en tant qu'observateur,

à un certain nombre de groupes de travail d'EUROSTAT.

8. Dans le programme de la législation 1987 – 1991, enfin, le Conseil fédéral reconnaît que les statistiques revêtent une importance capitale tant au stade de la préparation des mesures à mettre en œuvre par l'Etat que lors de la prise de décision concernant ces mesures et le contrôle de leur efficacité. Cela d'autant plus que le principe directeur de la présente législature est la croissance qualitative, un concept dont l'observation exige, entre autres, des informations statistiques fort différenciées mais cohérentes.

9. La statistique fédérale se meut dans ce contexte sociétal en pleine mutation, avec ses nouvelles exigences, ses nouvelles approches, ses interdépendances complexes, ses technologies de l'information. L'appareil statistique de la Confédération sort affaibli d'une longue période de pragmatisme: face à ces nouveaux besoins il donne des signes évidents d'essoufflement. Il était indispensable, de la part de l'OFS – office qui est appelé à gérer la fonction d'information statistique dans l'administration fédérale – de faire non seulement le point de la situation mais de proposer une vision de la statistique moderne pour la Suisse et pour le futur.

10. Durant l'année 1988, l'OFS a donc procédé, d'une part, à une analyse de la situation actuelle en matière de statistique dans tous les services de la Confédération en 1988 et, d'autre part, à une évaluation des besoins essentiels en information statistique de l'administration fédérale, de l'économie, des cantons, de la recherche et des Organisations internationales. Cet exercice a donné les résultats principaux suivants:

a) L'OFS et les différents services statistiques de la Confédération sont actifs dans de nombreux domaines de l'observation statistique. La quantité et la qualité des informations varient fortement d'un domaine à l'autre.

Les informations disponibles en matière de population, d'agriculture, de sylviculture, de tourisme, de l'enseignement, du droit et du secteur bancaire atteignent un niveau qualitatif acceptable, voire satisfaisant. L'observation statistique ne couvre toutefois pas tous les aspects de ces divers domaines.

Par contre, le domaine de la statistique macro-économique et conjoncturelle (notamment la statistique de l'emploi et de la population active occupée, des

indices de prix, de la production, de la construction, des finances publiques et la comptabilité nationale) présente des faiblesses dans les informations disponibles ainsi que des lacunes évidentes. Un vaste programme de révision de toutes les statistiques économiques a été mis en chantier grâce à des ressources supplémentaires particulières et limitées dans le temps. Il est toutefois hors de question, une fois la révision terminée (1992), d'assurer la production régulière avec le personnel permanent à disposition. La situation dans ce domaine reste, pour l'instant, très critique.

D'autres domaines, comme les transports et les communications, la santé, la culture, la politique, l'énergie, la science et la recherche, l'utilisation du sol et les assurances sociales offrent des informations statistiques qui ne peuvent – et de loin – pas satisfaire aux besoins courants et urgents en information statistique. Ici aussi des initiatives en vue d'améliorer l'offre d'informations statistiques ont été prises, souvent en engageant des ressources extraordinaires.

Parmi les domaines ayant une importance indiscutable et n'étant pas encore couverts par l'observation statistique, il y a l'environnement. Depuis des années, des efforts soutenus dans ce secteur sont faits partout dans les pays industrialisés et au sein des organisations internationales, notamment au sein de la Conférence des statisticiens européens, organe de la Commission économique de l'Europe. L'OFS s'efforce de suivre ces activités et travaille, entre autres, avec l'Université de Genève à une conception de cette statistique. Sa mise sur pied demande cependant un investissement en personnel.

b) Les statistiques de synthèse, c'est-à-dire les informations statistiques présentées dans un cadre cohérent et interdépendant et se rapportant ou bien à un phénomène donné ou alors à une réalité multidimensionnelle, font largement défaut. La Suisse n'est par exemple pas en mesure d'élaborer et de mettre à jour une série d'indicateurs sociaux, ni de livrer des informations sur le budget social de la nation, ni, encore, de présenter un ensemble cohérent d'informations sur des problèmes ou des aspects particuliers de notre société (p. ex. les comptes satellites de la comptabilité nationale, les tableaux des relations interindustrielles, etc.).

c) La diffusion des informations statistiques doit emprunter, à côté du support papier traditionnel (publications), la voie informatique. Si de gros efforts ont été consentis notamment dans le développement de deux banques de données (STATINF et GEOSTAT), leur maintenance et amélioration (surtout du point de vue du contenu, de la convivialité et du service à l'utilisateur) doivent être assurées.

Les utilisateurs de statistiques demandent de façon accrue l'interprétation et la présentation conviviale des informations statistiques. On requiert également une information multidimensionnelle, liée à un problème spécifique: les besoins de l'interdisciplinarité analytique de l'information statistique sont en constante augmentation.

d) La statistique constitue, entre autres, une partie de la mémoire collective d'un peuple, de son patrimoine. Les informations statistiques doivent être archivées de façon à pouvoir servir à l'histoire. Le gros retard dans l'archivage des données accumulé par le passé doit être comblé.

Les données statistiques sur un certain nombre de faits ou de phénomènes sont disponibles, parfois, depuis de très nombreuses décennies. Les changements de définitions, de classifications, de nomenclatures, de modes de collecte, etc. rendent souvent impossible la comparabilité des informations dans le temps. L'analyse de l'évolution de notre société en est fortement affectée.

e) En général, l'input scientifique et méthodologique consenti dans la statistique officielle est aujourd'hui beaucoup trop faible. L'information statistique exigée aujourd'hui doit pourtant se fonder sur des bases scientifiques solides.

Les enquêtes par échantillonnage auprès de la population ont fait une apparition timide (microrecensement). Cet instrument de collecte de données s'est montré très efficace et peu coûteux. Son utilisation future dans de nombreux domaines est exigée par beaucoup de milieux.

f) Les organisations internationales, enfin, ont émis ces derniers temps des réserves, voire des critiques, quant aux possibilités d'analyse de la réalité suisse, à cause du manque d'informations statistiques. La Suisse ne peut, entre autres, que répondre partiellement aux requêtes périodiques d'informations des organismes internationaux.

g) Le personnel responsable de la production statistique est surchargé, parce que, d'une part, les tâches se sont multipliées et, d'autre part, les exigences qualitatives imposées par les technologies modernes et les nouveaux outils d'analyse n'ont cessé de croître. Cette surcharge ne se fait pas seulement aux dépens de la formation et de l'innovation, (désinvestissement de matière grise) mais débouche sur une influence négative du climat de travail, ainsi que sur une augmentation du risque d'erreurs dans les résultats.

11. Compte tenu de cette situation, l'OFS propose un plan d'action sous la forme d'un programme statistique à long terme c'est-à-dire jusqu'en l'an 2000. L'idée d'un programme statistique n'est pas nouvelle. Dans le cadre des efforts en vue d'asseoir la statistique fédérale sur des bases légales solides, l'OFS a élaboré un projet de loi statistique fondamentale qui prévoit, entre autres, l'établissement d'un programme statistique quadriennal, à soumettre au Parlement. Le programme statistique aurait pour but de définir la politique du Conseil fédéral en matière d'information statistique de la Confédération dans les différents domaines de l'activité humaine. Le Conseil fédéral disposerait ainsi d'un outil efficace de planification et de coordination de toutes les activités statistiques importantes.

12. D'après les vues de l'OFS, le programme statistique de la Confédération pour les dix prochaines années propose les options stratégiques principales suivantes:

- constitution d'une masse critique suffisante d'informations statistiques pour chaque domaine de la statistique officielle et pour satisfaire aux exigences minimales de divers utilisateurs (voir à l'annexe 1 la liste des domaines de la statistique officielle suisse);
- assurer la comparabilité internationale de la statistique fédérale (normes des principales organisations internationales et d'EUROSTAT);
- assurer la qualité et l'analyse de l'information, grâce à une approche scientifique de la fonction statistique;
- assurer la diffusion de l'information à tous les utilisateurs, en ayant recours aux supports modernes de l'informatique;
- garantir la transparence de la production statistique fédérale;
- introduire de nouveaux modes de collecte de l'information aussi bien auprès des entreprises, des collectivités publiques, que du public et veiller à alléger la charge des personnes interrogées;
- favoriser l'élaboration de travaux statistiques de synthèse.

13. Le programme statistique comporte en principe trois phases de réalisation, correspondant à autant de catégories de priorité, dont la phase I couvrirait la période 1989-1992, et les phases II et III la période allant jusqu'en l'an 2000. Il s'agira après 1992 de faire correspondre les phases du développement aux périodes de législature.

a) *Pour la phase I*, les propositions suivantes de travaux prioritaires sont faites:

- réalisation du recensement de la population 1990 (travaux en cours);
- réalisation de la révision des statistiques économiques (travaux en cours);
- organisation d'un système permanent d'enquête par échantillonnage auprès de la population;
- mise sur pied d'une conception pour une statistique de l'espace et de l'environnement;
- amélioration de la statistique de la recherche et du développement;
- création de fonctions essentielles dans l'infrastructure conceptuelle statistique, y compris les nouveaux modes de diffusion de l'information;
- mise au point d'une nouvelle politique de tarification des informations (accroissement des recettes);
- développement de la comparabilité internationale des statistiques (surtout par rapport à la Communauté européenne).

b) *Pour les phases II et III*, les activités suivantes sont prévues:

- consolidation des travaux menés à bien dans la phase I;

- réalisation du recensement des entreprises 1995;
- amélioration de la statistique de l'espace et de l'environnement;
- amélioration de la statistique de la santé;
- amélioration de la statistique des transports;
- révision et amélioration des statistiques dans le domaine de l'innovation, la technologie et la recherche;
- nouvelle conception et réalisation de la statistique de l'énergie;
- nouvelle conception de la statistique du commerce extérieur (abolition des frontières comme conséquence de l'Acte unique);
- réalisation du recensement de la population 2000 (avec utilisation des registres);
- amélioration des statistiques dans les secteurs des assurances (sociales), de la culture, des conditions de vie et de la politique;
- meilleure utilisation des registres et des données administratives;
- introduction de nouvelles formes de collecte de données;
- développement des travaux de synthèse et des études interdisciplinaires dans les domaines de l'observation statistique;
- préparation logistique pour l'éventuel déménagement de l'OFS à Neuchâtel.

14. La réalisation du programme statistique ne peut pas se faire sans un investissement en matériel et en personnel. Les options nous paraissent claires: ou bien l'on consent cet investissement et le système statistique de la Confédération pourra répondre bientôt aux défis de la société moderne; ou alors l'appareil statistique ne sera en tous cas pas en mesure d'assumer pleinement sa fonction d'information et devra être redimensionné, avec comme conséquence, entre autres, la prolifération des sources statistiques non coordonnées. Les investissements pour obtenir les informations statistiques nécessaires risqueraient même d'être plus importants dans cette deuxième option tout en n'atteignant pas la qualité requise à l'information.

L'enjeu est de taille. La communauté scientifique est l'un des nombreux bénéficiaires de la mise sur pied d'un système statistique en symbiose avec les exigences de notre société. Elle en partage en quelque sorte la responsabilité. J'espère qu'elle nous aidera dans notre mission.

Annexe 1

Bereiche der amtlichen Statistik	Domaines de la statistique officielle
1 Bevölkerung (Bevölkerungsstruktur, Familien- und Haushaltsstruktur, Geburten, Adaptionen, Anerkennungen, Todesfälle, Heiraten, Scheidungen, Wanderungen, Bürgerrechtswechsel, Bevölkerungsszenarien)	1 Population (Structure de la population, composition des familles et des ménages, naissances, adoptions, reconnaissances, décès, mariages, divorces, migrations, changements de nationalité, scénarios de l'évolution démographique)
2 Raum, Landschaft und Umwelt (Boden, Klima, Landschaft, Wasser, Luft, Lärm, Abfall, Flora und Fauna)	2 Espace, paysage et environnement (Sol, climat, paysage, eau, air, bruit, déchets, flore et faune)
3 Erwerbsleben (Betriebe und Unternehmen, Beschäftigung, Erwerbstätigkeit, Arbeitslose, offene Stellen, Berufsstruktur, Löhne, Arbeitsbedingungen)	3 Emploi et vie active (Entreprises et établissements, emploi, activité professionnelle, chômeurs, postes vacants, structure des professions, salaires, conditions de travail)
4 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, kantonale Volkseinkommen, Zahlungsbilanz)	4 Comptes nationaux (Comptabilité nationale, revenus des cantons, balance des paiements)
5 Preise (Preise und Preisindizes für Güter und Dienstleistungen)	5 Prix (Prix et indices des prix des biens et des services)
6 Produktion, Handel und Verbrauch (Unternehmensrechnungen, Produktion und Umsätze, Aussenhandel, Einkommen und Verbrauch)	6 Production, commerce et consommation (Résultats comptables des entreprises, production et chiffre d'affaires, commerce extérieur, revenus et consommation)
7 Land- und Forstwirtschaft (Betriebe, Arbeitskräfte, Maschinen, Nutzflächen, Tierbestände, Gartenbau, Wald und Holz, Fischerei)	7 Agriculture et sylviculture (Exploitations, main-d'œuvre, machines, surfaces utiles, cheptels, horticulture, forêts et bois, pêche)
8 Energie (Gesamtenergiebilanz, Produktion und Verbrauch von Energie)	8 Energie (Bilan énergétique, production et consommation d'énergie)
9 Bau- und Wohnungswesen (Struktur des Gebäude- und Wohnungsbestandes, Wohnverhältnisse, Bautätigkeit, Leerwohnungen)	9 Construction et logement (Structure du parc d'immeubles et de logements, conditions d'habitation, activité dans la construction, logements vacants)
10 Tourismus (Angebot und Nachfrage in Hotellerie und Parahotellerie, Reisetätigkeit)	10 Tourisme (Offre et demande dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, voyages)
11 Verkehr (Fahrzeuge, Verkehrsanlagen, Verkehrsleistungen, Verkehrsunfälle, Strassen- und Eisenbahnrechnung, Verkehrsverhalten)	11 Transports et communications (Véhicules, installations, trafic, accidents de la circulation routière, comptes routier et ferroviaire, utilisation des moyens de transport)
12 Geldmenge, Finanzmärkte und Banken (Bankwesen, Geldmenge, Geldstromrechnung)	12 Masse monétaire, marchés financiers et banques (Système bancaire, masse monétaire, comptabilité financière)
13 Versicherungen (AHV, IV, Kranken- und Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionskassen, Privatversicherungen)	13 Assurances (AVS, AI, assurances-maladie et assurances-accidents, assurance-chômage, caisses de pensions, assurances privées)
14 Gesundheit (Gesundheitszustand, Krankheits- und Todesursachen, Personal, Einrichtungen, Leistungen und Kosten des Gesundheitswesens)	14 Santé (Etat de santé, causes de maladies et de décès, personnel, équipements, prestations et coût de la santé)
15 Bildung und Wissenschaft (Schulen, Hochschulen, Berufs- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung)	15 Education et science (Ecoles, hautes écoles, formation professionnelle et formation complémentaire, recherche et développement)
16 Kultur, Lebensbedingungen und Sport (Sprachen, Konfessionen, kulturelle Aktivitäten und Sport)	16 Culture, conditions de vie et sport (Langues, confessions, activités culturelles et sport)
17 Politik (Nationalratswahlen, Abstimmungen auf Bundesebene, Beteiligung am politischen Leben)	17 Politique (Elections au Conseil national, votations fédérales, participation à la vie politique)
18 Öffentliche Finanzen (Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden, Steuerbelastung)	18 Finances publiques (Recettes et dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, charge fiscale)
19 Rechtspflege (Strafverfolgung, Urteile, Strafvollzug, Rückfälligkeit)	19 Droit et justice (Enquête et instruction pénales, jugements, exécution des peines, récidive)