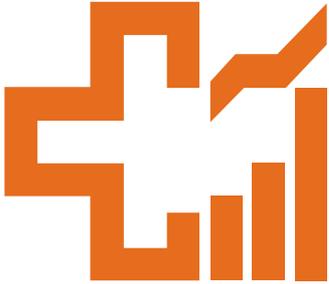


En s'intéressant à la Suisse, Sigma entreprend d'étendre, dans un premier temps, aux pays de l'AELE, sa série de portraits consacrée aux offices ou systèmes statistiques. BARBARA JAKOB a rencontré, à Neuchâtel, **CARLO MALAGUERRA**, directeur de l'Office fédéral suisse de la statistique (OFS).



La Suisse prend position sur le plan statistique

Une visite de l'OFS ne manquera pas de détromper de leurs préjugés tous ceux qui ont tendance à penser que les Suisses sont lents, peu réceptifs aux innovations, etc. Dans le hall d'entrée du nouveau bâtiment, qui abrite cette administration depuis sa délocalisation à Neuchâtel en 1998 et qui a été construit en tenant compte des aspects écologiques, une oeuvre d'art interactive réalisée via Internet et présentée sur des écrans géants accueille le visiteur. L'entretien avec l'éloquent directeur de l'Office ne fait que confirmer à quel point de tels préjugés sont dénués de tout fondement.

Bien que Carlo Malaguerra ne souhaite pas faire passer l'OFS pour un modèle, il n'a néanmoins aucun mal à répondre lorsqu'on lui demande d'en indiquer les points forts: dans son énumération figure notamment Geostat, le système d'information géographique de la Suisse, qui est considéré comme exemplaire en Europe. Dernière preuve en date du succès rencontré, le CD-ROM de l'Atlas de la Suisse – inter-

actif", dont 5 000 exemplaires ont été mis en vente au printemps, était épuisé en l'espace de deux semaines.

D'après Malaguerra, ce succès s'explique par le "partenariat vraiment excellent" avec l'Office fédéral de topographie et l'Institut de cartographie de l'École polytechnique fédérale de Zurich, qui, conjointement avec l'OFS, élaborent cet atlas statistique incorporant des cartes, des données statistiques et des indications topographiques.

Adaptation aux besoins des utilisateurs

La convivialité, qui, dans le cas de l'atlas statistique, se concrétise par la possibilité d'une exploitation interactive – l'utilisateur peut traiter les données et réaliser des analyses selon ses propres désirs – est également mise au premier plan en ce qui concerne les banques de données en ligne. Grâce à notre système dénommé

"Statweb", «notre offre en matière d'informations statistiques devrait certainement nous placer dans le peloton de tête des instituts européens, voire mondiaux», estime Malaguerra.

Toutefois, l'OFS ne se contente pas de miser sur la technologie Internet dans le seul cadre de la diffusion de l'information – Statweb dispose aussi d'une interface accessible via un navigateur web. Malaguerra est persuadé qu'Internet sera également



de plus en plus utilisé comme instrument de collecte de données. Un premier pas dans cette direction a d'ores et déjà été effectué par l'OFS à l'intention des communes, en ce qui concerne la statistique de la construction; il est prévu de recourir à cet instrument pour le recensement de l'an 2000, à l'occasion duquel les ménages pourront, pour la première fois, remplir le questionnaire via Internet.

L'exploitation optimale des nouvelles technologies, dans le but d'optimiser et de rationaliser le processus statistique et d'accélérer la mise à disposition des résultats est un défi important aux yeux de Malaguerra. Il convient aussi de satisfaire des besoins d'information sans cesse croissants avec des ressources qui, dans le meilleur des cas, demeurent inchangées.

«En Suisse aussi, la disposition à répondre diminue», déclare Malaguerra. C'est pourquoi, l'OFS examine actuellement toutes les don-

nées administratives et détermine dans quelle mesure elles peuvent être exploitées à des fins statistiques. Aux termes de la loi sur la statistique adoptée en 1992 (voir encadré page 41), il est désormais fait obligation à la statistique officielle de vérifier, avant toute enquête, si les informations souhaitées n'existent pas déjà sous forme de données administratives pouvant être utilisées.

Un test pour l'avenir

«Le problème», poursuit Malaguerra, «réside dans le fait que ces registres administratifs n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins de la statistique et qu'il faut d'abord lever un certain nombre d'obstacles avant de pouvoir les utiliser à cette fin.»

Dans la perspective de l'utilisation des registres, le recensement de la population de l'an 2000, représente également une sorte de test pour l'avenir. «Nous allons, pour la première fois, essayer d'exploiter au maximum les registres commu-

naux, en espérant que les enseignements tirés de ce recensement nous permettront de disposer, d'ici le prochain recensement de l'an 2010, de registres harmonisés afin de pouvoir ensuite, pour les caractéristiques essentielles des bâtiments et des logements, procéder à un recensement entièrement fondé sur les registres.»

Accessible à tous

La mise en place d'une gestion intégrée des données, c'est-à-dire d'un "entrepôt de données", est l'un des autres grands projets de l'OFS. Cette plateforme doit regrouper toutes les données, depuis la production jusqu'à la diffusion, et pouvoir être utilisée comme instrument de travail commun. «La société devient plus complexe et les informations doivent donc être mieux reliées entre elles», explique Malaguerra. «Travailler dans son seul secteur de spécialisation sans s'intéresser aux autres disciplines connexes ne répond plus aujourd'hui aux exigences de la société moderne.»

C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles Malaguerra souhaiterait voir renforcer l'identité d'entreprise de l'Office. «Non pas qu'il n'y ait pas eu de culture d'entreprise jusqu'à présent, mais il sera certainement plus facile de venir à bout des tâches futures si chaque collaborateur a le sentiment de faire partie d'un tout.» Il est prévu une refonte de l'organisation dans le cadre de laquelle les processus seront analysés et les structures modifiées afin de permettre un déroulement optimal du travail.

Une modification du statut de l'Office est également en cours. Un statut conforme aux principes de la nouvelle gestion publique est à l'ordre du jour, mais l'OFS continuerait à faire partie de l'administration fédérale.

La préférence du directeur Malaguerra va toutefois à un institut financé par la Confédération et les cantons, mais totalement indépendant de l'administration. Au cours de sa longue histoire, l'Office a toujours été rattaché au mi-



Carlo Malaguerra (61 ans) est originaire du Tessin, c'est-à-dire de la partie italophone de la Suisse. Après le baccalauréat, il a entrepris des études d'économie et d'économétrie à Fribourg, où il a obtenu un doctorat. En 1975, sa carrière l'a conduit directement à l'Office fédéral de la statistique. Les "quelques années" qu'il comptait initialement y passer se sont entre-temps transformées en vingt-cinq ans d'ancienneté, interrompus par un bref crochet de trois ans par l'OCDE, à Paris.

«La situation était tout simplement favorable», indique Malaguerra, «les opportunités qui se sont présentées à moi étaient telles que je ne pouvais pas les laisser passer.» Carlo Malaguerra a débuté sa carrière à l'OFS aux comptes nationaux, avant d'être nommé, peu de temps après, chef de la statistique économique, puis directeur adjoint et, enfin, directeur de l'Office, en 1987.

Au niveau européen, il a acquis une solide expérience en tant que président de la Conférence des statisticiens européens entre 1989 et 1993, une période qui, selon ses propres dires, "était à la fois passionnante, difficile et belle du fait de l'ouverture à l'Est".

Interrogé sur ses passe-temps favoris, hormis la statistique, il répond, en clignant de l'oeil, ne pas avoir de temps...

Le cadre juridique

La statistique officielle de la Suisse a disposé dès 1870 d'un cadre juridique. La loi sur la statistique fédérale de 1992 lui a fourni un fondement juridique répondant aux exigences de la société moderne.

Ont été nouvellement inscrites dans la loi, la fonction de coordination de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en tant que service statistique central de la Confédération, l'élaboration d'un programme statistique pluriannuel en vue de la planification globale de la statistique suisse, ainsi que l'instauration de la Commission de la statistique fédérale en tant qu'organe de consultation du Conseil fédéral.

L'organisation de la statistique fédérale, l'exécution des relevés statistiques fédéraux, les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales, de même que les questions relatives à l'exploitation des registres sont réglés en détail dans des ordonnances.

Suite à la révision totale de la Constitution fédérale suisse, entrée en vigueur en janvier, la statistique a, en outre, été consacrée explicitement par la loi suprême.

nistère de l'Intérieur. En relation avec le programme de la législature, il est défini un programme quadriennal couvrant les projets du Parlement nouvellement élu. Le budget d'environ 70 millions de CHF est octroyé tous les ans par le gouvernement et le Parlement.

Sur le plan technique, l'OFS est juridiquement indépendant. «L'indépendance est en statistique un principe fondamental auquel nous accordons la plus grande attention et que nous respectons le plus scrupuleusement», souligne Malaguerra. «Dans les rares cas où des remarques du genre 'Est-il vraiment nécessaire de publier ces statistiques juste maintenant?' ont pu être faites, nous les avons toujours ignorées.»

Investissement dans le dialogue

«La statistique et son importance sont mieux comprises que par le passé», constate Malaguerra. «Même s'il serait exagéré d'affirmer que les Suisses souffrent d'insomnie lorsqu'une information statistique n'est pas publiée dans le journal, la statistique est devenue une notion concrète et

sa fonction unanimement reconnue. Il n'en a pas toujours été ainsi», expose-t-il. «Nous sommes écoutés, nous sommes invités à siéger dans des organes et à participer à l'élaboration des décisions politiques, qu'il s'agisse de questions relatives à la sécurité sociale, au système de santé, aux transports, à l'environnement ou à la formation.»

Les investissements de l'OFS dans le dialogue avec les institutions et les partenaires sociaux, l'entretien de contacts personnels et la tentative d'ouvrir l'Office sur l'extérieur pour le faire sortir de sa tour d'ivoire, où, selon Malaguerra, la statistique s'est retirée depuis bien trop longtemps, ont à coup sûr leur part dans l'accueil de plus en plus favorable que la statistique trouve dans l'opinion publique. C'est ainsi que, par exemple, l'OFS collabore avec les grandes associations économiques suisses en ce qui concerne l'enquête sur la recherche et le développement et qu'il a mis en place sur son site Internet un "forum des écoles" visant à sensibiliser la jeune génération à la statistique et

à son importance dans la société.

«Les médias jouent naturellement un rôle capital dans la transmission de l'information au grand public», explique Armin Grossenbacher, chef de l'information à l'OFS. «Outre les traditionnels communiqués de presse, nous organisons régulièrement des conférences de presse à Berne et, de plus en plus fréquemment aussi, des séminaires. L'un de ces séminaires était consacré à la comptabilité nationale, à ses fondements et aux changements liés à la mise en oeuvre du SEC 95 (Système européen de comptes économiques intégrés). Un autre est prévu concernant l'enquête sur les forces de travail.

«Nous voulons instaurer un climat de confiance et, à cet effet, nous nous efforçons de rendre transparentes toutes nos informations, d'expliquer le contexte général et de justifier notre action. Nous offrons donc également aux journalistes la possibilité de s'adresser au spécialiste adéquat, c'est-à-dire à la personne la plus compétente pour fournir des renseignements.»

L'information, un service public

La loi sur la statistique fédérale considère, par ailleurs, que la statistique est un bien public et que ses résultats doivent être facilement accessibles à tout un chacun. De ce fait, un ensemble d'informations de base sont mises gratuitement à disposition.

Afin de pouvoir vraiment cibler avec précision les différents groupes d'utilisateurs et répondre à leurs besoins variés, l'OFS a développé une politique de marketing spéciale au début des années 90. Grossenbacher d'expliquer: «Pour le premier groupe, nous parlons de public intéressé. Il prend connaissance des statistiques dans les médias ou, par exemple, à l'école ou à l'université. La statistique remplit ici sa mission de service public en fournissant des données destinées à l'information de la société et à l'entretien du débat démocratique.

«Les utilisateurs ordinaires font appel aux statistiques le plus souvent sous la forme de produits standardisés servant

d'aide à la prise de décision, tandis que le troisième groupe, celui des utilisateurs spécialisés a besoin de quantités parfois importantes de données et de produits sur mesure, qu'il exploite et transmet dans le cadre d'activités de recherche ou de conseil.

«Ce 'modèle à trois cercles' régit ensuite les activités de publication, le choix du support et la fixation des prix», poursuit Grossenbacher. «Les prestations de service pour le public intéressé, qui généralement souhaite s'informer de manière peu approfondie, mais sur un plus large éventail de sujets, sont offertes gratuitement. À son intention sont élaborées, par exemple, de petites brochures compréhensibles par tous.

«Ces dernières ne sont cependant pas suffisantes pour les utilisateurs ordinaires ou spécialisés. Ceux-ci réclament des quantités de données plus importantes, voire un traitement des données adapté à leurs besoins, et paient donc un prix approprié en échange de cette prestation de service.»

L'ensemble du programme de publication de l'OFS est passé en revue sur la base de ce modèle. «Nous voulons, par exemple, supprimer les publications volumineuses, qui ne sont en fait que des cimetières de tableaux. Elles sont inintéressantes pour le grand public et inutiles pour les utilisateurs spécialisés, car ceux-ci veulent exploiter les données», explique Grossenbacher.

<http://www.statistik.admin.ch/>

Et voilà qu'Internet entre à nouveau en jeu. «Nous avons pour objectif de développer Internet en tant que support,

ainsi que le commerce électronique et la diffusion via le réseau» – autant de possibilités que l'OFS offre dès à présent. Grossenbacher enchaîne: «Il est possible d'accéder gratuitement à notre banque de données en ligne et de vérifier ce qu'elle contient. Si vous souhaitez exploiter les données à des fins professionnelles, vous devez vous inscrire et acquitter une petite taxe. Avant de télécharger, vous pouvez visualiser votre tableau à l'écran, puis décider de l'acheter ou non. La facturation tiendra compte du nombre de cellules téléchargées.

«Nous réfléchissons à la question de savoir quel produit est utile sous quelle forme à quel utilisateur. Les nouvelles technologies nous offrent, à cet égard, toute une série de possibilités, qu'il nous faut également utiliser. Ces technologies suscitent certes aussi de nouvelles attentes, en ce qui concerne l'actualité des données notamment, mais nous sommes prêts à relever ce défi», conclut Grossenbacher.

Du WorldWideWeb sans frontières, la discussion nous amène ensuite à la statistique sans frontières.

«Pleinement euro-compatible»

D'après Carlo Malaguerra, la mondialisation et la complexité croissantes de la société sont les moteurs de l'internationalisation progressive de la statistique. La coopération revêt pour lui une importance vitale. «La statistique doit – à l'avenir encore bien plus qu'à l'heure actuelle – être conçue dans une perspective internationale», tel est son credo qui laisse déjà transparaître son attitude vis-à-vis de la statistique européenne.

En effet, même si les citoyens suisses ont voté contre une adhésion à l'UE, la statistique suisse s'est prononcée pour une intégration dans le cadre européen.

«La Suisse a grandement besoin de comparaisons avec les informations statistiques d'autres pays. Nous avons décidé, par conséquent, que la statistique suisse devait être euro-compatible et nous attachons une grande importance à la coopération avec Eurostat», déclare Malaguerra. «Nous avons appliqué toutes les nomenclatures, classifications et définitions de

l'UE et notamment le SEC 95, dans la statistique officielle suisse.

«On peut dire que la statistique suisse est pleinement euro-compatible, pour ce qui est des métadonnées. Sur le plan quantitatif, elle ne l'est pas, car nous ne réalisons pas la totalité des enquêtes prescrites au niveau de l'UE et ne mettons pas à disposition toutes les statistiques obligatoires. Nous n'avons, par exemple, ni enquête Prodcom, ni enquête trimestrielle sur les forces de travail et, dans le domaine des transports, il nous manque aussi pas mal de choses. En ce qui concerne les métadonnées, nous avons, par contre, repris intégralement les directives d'Eurostat.»

La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est maintenant aussi mise en oeuvre en Suisse. Sept régions de niveau NUTS 2 ont été définies, et la publication de premières statistiques relatives à ces grandes régions a démarré. La représentativité des enquêtes par sondage est, en outre, garantie pour ces régions. Les offices statistiques cantonaux, au nombre de 17 (pour 26

Stefano Francini,

Tessinois tout comme Carlo Malaguerra, est le père fondateur de la statistique suisse. Il a reconnu très tôt à quel point l'analyse statistique était importante dans le débat politique et y a fait recours, au sein du premier Conseil fédéral de l'État national suisse créé en 1848, pour développer son canton d'origine.

Dès 1827, Francini a rédigé un ouvrage de référence sur la statistique de la Suisse, intitulé "Statistica della Svizzera". Il a organisé le premier recensement de la population en 1850 et a favorisé la création de l'office statistique national sous le nom de "Bureau statistique fédéral", lequel constitue

le précurseur de l'actuel OFS, fondé en 1860, trois ans après la mort de Francini.

Une première loi générale sur la statistique a été adoptée en 1870. Ce n'est que plus de cent ans plus tard qu'elle a été remplacée par la loi sur la statistique fédérale du 23 octobre 1992. Celle-ci prévoit également une nouvelle organisation de la statistique fédérale – au fil des ans, toutes sortes de services statistiques ont vu le jour au sein de l'administration fédérale – et attribue un rôle de coordinateur à l'OFS.

Ces dix dernières années, au cours desquelles bon nombre de domaines statistiques précédemment rattachés à des ministères ont été transférés et

cantons), ne procèdent, au reste, à aucune collecte directe de données, ils analysent les données administratives et exploitent les données fédérales.

Comme elle n'est pas un État membre, la Suisse ne peut participer à la prise de décisions au niveau politique. L'Office, pour autant qu'il veuille atteindre son objectif de l'euro-compatibilité, n'en est que plus tributaire de la coopération avec Eurostat en sa qualité d'observateur. «Nous sommes très heureux de pouvoir suivre les travaux d'Eurostat au sein des groupes de travail», indique Malaguerra. Le seul chiffre des réunions de groupes de travail auxquelles assistent les Suisses – entre 80 et 100 par an – suffit à attester à quel point leur participation est active.

«Dans la mesure du possible, nous essayons d'apporter une contribution active et ne nous contentons pas d'observer», ajoute Malaguerra. «L'esprit technique, qui prévaut lors de ces réunions, y est favorable. L'accent est mis davantage sur la discussion entre spécialistes que sur la qualité de membre.»

regroupés à l'OFS, les ressources consacrées à la statistique ont également plus que doublé.

L'OFS emploie actuellement près de 600 personnes, dont environ la moitié ont suivi des études universitaires, principalement en sciences économiques, en sciences sociales, en économie agricole et forestière, mais aussi en mathématiques. En raison du déménagement de Berne à Neuchâtel, c'est-à-dire de la Suisse germanophone vers la Suisse francophone, les parts respectives des différentes communautés linguistiques sont en train de se modifier au sein de l'OFS — pour l'heure, on compte encore près de 60 % de collaborateurs germanophones, 35 % de francophones et environ 6 % d'italophones.

Ouverture tous azimuts

La statistique suisse collabore également avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI), la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (ONU/CEE) de Genève et la Conférence des statisticiens européens. Cette collaboration supranationale est complétée par une série de coopérations et de programmes d'assistance bilatéraux.

L'OFS prend ainsi soin d'échanger des informations avec les pays voisins, entre autres, ou bien conduit des projets communs, comme c'est, par exemple, le cas actuellement avec les Pays-Bas, le Danemark et la Suède en matière de métadonnées ou avec la Finlande en matière de registres.

Des programmes d'assistance statistique sont, par ailleurs, mis en place dans le cadre des programmes

d'aide au développement du ministère des Affaires étrangères qui comportent généralement tous un volet statistique. Un soutien est accordé à des programmes clairement définis, qui font ensuite l'objet d'un suivi et d'une évaluation de la part de l'OFS. C'est notamment le cas actuellement en Slovaquie, en Bosnie-et-Herzégovine et dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, ou encore en Palestine et au Kirghizstan. Dans le cadre d'un projet de l'UE, l'OFS a également pris en charge, conjointement avec l'Italie, la préparation d'un recensement de la population en Albanie.

Compte tenu des défis que la statistique suisse devra relever dans l'avenir, l'OFS est ouvert à l'expérience et au savoir-faire acquis par d'autres instituts de statistique. C'est ainsi qu'au printemps 2000, deux cadres de "Statistique Canada" ont soumis l'OFS à ce qu'il est convenu d'appeler un "examen par les pairs".

Un lien particulier unit la statistique

suisse au Liechtenstein: «Nous avons contribué à l'édification du système statistique de ce pays et avons conclu un accord en vertu duquel certains recensements et enquêtes sont effectués par nos soins.»

Comment le Suisse Carlo Malaguerra, si résolument orienté vers l'extérieur, voit-il l'avenir de la statistique européenne?

«L'avenir de la statistique européenne est certainement très prometteur. Les frontières s'estompent au fil du temps et leur franchissement par les personnes, les capitaux, les transports, etc. est un fait établi. Il est, par conséquent, extrêmement important que les informations soient échangées et collectées au niveau international.

«Les offices supranationaux encourageant l'échange, l'harmonisation et l'uniformisation de la collecte des données jouent un rôle essentiel à cet égard. Ce sont eux qui veillent à ce que les statisticiens parlent une langue commune.

«Eurostat est, à mon avis, une institution indispensable et, si le processus d'intégration se poursuit – ce dont je ne doute pas – son importance s'accroîtra encore davantage.» ■

PHOTOS

Photo p. 43:
L'Office fédéral suisse de la statistique

Photos p. 39 et 43:
R. Walti, Bâle

