

Examen par les pairs du système statistique suisse

Auteurs

Ivan P. Fellegi

Statisticien en chef du Canada

Jacob Ryten

Ancien statisticien en chef adjoint du Canada

Editeur

Office fédéral de la statistique

Editeur: Office fédéral de la statistique (OFS) © OFS, 2000
Complément d'information: Carlo Malaguerra, Directeur de l'OFS, tél. 032 713 60 01
Auteurs: Ivan P. Fellegi, Statisticien en chef du Canada
Jacob Ryten, ancien Statisticien en chef adjoint du Canada
Diffusion: Office fédéral de la statistique
CH-2010 Neuchâtel
Tél. 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61
Numéro de commande: 378-0000
Prix: Fr. 50.–
Série: Statistique de la Suisse
Domaine: 0 Thèmes généraux
Langue du texte original: Anglais
Traduction: Statistique Canada et Service de traduction de l'OFS
Page de couverture: Prisma/Coll
Copyright: OFS, Neuchâtel 2000
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée.
ISBN: 3-303-00212-6

Table des matières

Introduction	5
En guise de sommaire	7
I Contexte	10
II Faits et observations	14
III Perceptions	37
IV Recommandations	40
Annexe 1: Liste des gens interrogés	45
Annexe 2: Questions posées aux gens de l'extérieur	47
Annexe 3: Questions posées aux gens de l'intérieur	51
Annexe 4: Méthode d'examen par les pairs	55
Annexe 5: Organigramme	60
Curriculum Vitae: Ivan P. Fellegi, Jacob Ryten	61

Introduction

L'Office fédéral de la statistique (OFS) s'est engagé il y a quelque temps dans un processus de changement qui devrait lui permettre de préciser son profil et, ainsi, d'affronter avec de meilleures chances de succès les nouveaux défis générés par l'évolution et les exigences de notre société. Cette opération de grande envergure aura inmanquablement des répercussions considérables sur les relations que notre office entretient avec ses partenaires et provoquera un remodelage de l'ensemble du système statistique suisse actuel. Les objectifs poursuivis, nécessairement ambitieux, apparaissent clairement dans le **Programme pluriannuel de la statistique fédérale 1999 à 2003** qui vient d'être approuvé par le Conseil fédéral et qui a été transmis au Parlement fédéral.

La concrétisation des éléments stratégiques de ce changement doit être fondée notamment sur un examen systématique de la mission des organes engagés et du fonctionnement des structures existantes. Dans cette phase essentielle dans laquelle nous nous trouvons, il nous est apparu indispensable de tirer également parti des expériences et des compétences d'instituts et de personnes qui font autorité et qui ont valeur de référence dans la statistique publique au niveau international. A ce titre, **Statistique Canada** et son Directeur général, M. Ivan P. Fellegi, font figure de pionniers. Après avoir spécifié les principes et les normes sur lesquels doit se fonder un système statistique moderne, M. Fellegi et son équipe dirigeante ont mis en place une organisation et une structure hautement performantes, dont s'inspirent de nombreux pays.

C'est dans ce contexte que la Direction de l'OFS a décidé de confier un mandat d'évaluation – ou **Peer Review** - conjointement à M. Ivan P. Fellegi et à un ancien cadre supérieur de Statistique Canada, M. Jacob Rytén, aujourd'hui consultant en statistique.

Nous avons assigné deux buts prioritaires à ce mandat:

- identifier et expliciter les points forts et les carences du système statistique suisse actuel et de l'OFS en particulier
- formuler des propositions et des recommandations susceptibles d'améliorer la situation.

Nous avons également convenu avec les experts canadiens que leur évaluation serait rendue publique.

Voilà qui est chose faite. Toutes les personnes qui, de près ou de loin, s'intéressent au fonctionnement de la statistique publique suisse pourront ainsi puiser dans cette publication nombre d'informations utiles. La direction de l'OFS, quant à elle, fera siennes les recommandations des experts. Elle réalisera dans le cadre des réformes structurelles dont l'OFS et, par conséquent, le système statistique suisse font l'objet, les recommandations qui sont de son ressort et proposera ensuite à la réflexion politique celles qui touchent l'ensemble du cadre légal régissant actuellement la statistique publique suisse.

Une Peer Review voulue librement par les responsables de l'institution statistique concernée constitue, à notre connaissance, une première non seulement en Suisse, mais également dans le monde. Un tel exercice nous semble pourtant essentiel pour tout pays. En effet, les instituts nationaux de statistique (INS) sont des organisations qu'on ne peut comparer qu'entre elles, en raison de leurs spécificités, et non, comme on le fait malheureusement souvent, avec toute autre unité de l'administration publique à l'intérieur du pays. C'est d'autant plus le cas que la dimension internationale de l'information statistique est désormais une réalité. Nous avons ainsi fait œuvre de pionnier et nous espérons que notre exemple sera suivi par d'autres.

Nous tenons ici à remercier très chaleureusement MM. Ivan P. Fellegi et Jacob Ryten de Statistique Canada pour leur immense travail, leur perspicacité et leur disponibilité. Leur évaluation de l'OFS et du système statistique constitue l'une des bases essentielles pour le développement futur de la statistique publique suisse. Que toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu accompagner le travail d'évaluation de nos experts canadiens soient également remerciés de leur soutien.

Carlo Malaguerra

Directeur de l'Office fédéral de la statistique

Neuchâtel, juin 2000

En guise de sommaire

Le présent rapport porte sur l'*Office fédéral de la statistique* comme clé de voûte, chef de file et organe de coordination du système statistique suisse. Il émane de deux observateurs extérieurs à cet organisme, au système statistique et à la Suisse même. Comme conditions à l'élaboration de ce document, on a voulu que celui-ci soit public, totalement indépendant et spécialement destiné à un groupe d'utilisateurs concernés et influents des statistiques produites. Pour recueillir, assembler et analyser les données nécessaires, on a choisi d'effectuer un grand nombre d'interviews intensives auprès de gens se trouvant à l'intérieur comme à l'extérieur du système. Trois questions fondamentales ont été posées. Pour y répondre, nous avons fait des constatations qui ont mené à des recommandations de mesures à prendre. Voici ces questions, ces constatations et ces recommandations. Comme c'est invariablement le cas avec des institutions et des activités sociales, ces trois parties de la démarche sont intimement liées de sorte qu'il serait téméraire de faire exclusivement correspondre une réponse à une question.

Les questions sont d'ordre général et s'appliquent à tout système statistique national ou à ses éléments:

- dans quelle mesure le système est-il *adaptable* à l'évolution des besoins?
- dans quelle mesure le système est-il *efficace* dans sa réponse aux besoins actuels de la clientèle?
- dans quelle mesure le système est-il *crédible* dans sa qualité et son objectivité?

Voici nos constatations et nos recommandations:

1. L'Office fédéral de la statistique est un organisme solide. D'un point de vue professionnel, il est compétent et, malgré des indices d'ingérences occasionnelles du pouvoir politique, il s'en tient scrupuleusement à l'éthique des «Principes fondamentaux de la statistique publique». Nous l'avons trouvé fort désireux de produire et d'interpréter des données pertinentes et utiles pour les décideurs de la collectivité.

2. Les organismes statistiques présentent un certain nombre de caractéristiques uniques. Pour que leur activité soit utile, elle doit demeurer crédible, ce qui exige une très large mesure d'indépendance en substance et en apparence. Un manque d'autonomie à cet égard est synonyme de vulnérabilité face aux immixtions dans ce qui devrait être le domaine exclusif de compétence du «statisticien du gouvernement» avec leur cortège de très fâcheuses conséquences sur cette activité, l'objectivité du personnel qui y est affecté et l'acceptation des produits par le grand public.

- À notre avis, l'OFS, qui compte parmi les directions d'un des départements fédéraux, ne jouit pas d'une autonomie suffisante. Nous recommandons qu'on le rende plus autonome en modifiant la nature de l'organisme et de la loi qui le régit. Nous avons fait nôtre l'idée que l'OFS devrait devenir un institut du «Troisième Cercle». Le but est clair: conférer à l'Office le statut qui lui assurera le plus d'indépendance possible dans son administration et dans les questions de fond, compte tenu cependant du fait que son budget doit toujours venir dans une large mesure - mais non pas en totalité - des autorités fédérales. Si l'acceptation d'un nouveau statut juridique devait s'accompagner d'une demande de

réduction modeste de ses ressources au début, nous sommes d'avis qu'une telle diminution doit être acceptée.

À notre avis, l'adoption de cette recommandation serait la manière la plus efficace de répondre à la troisième de nos questions.

3. Les activités des organismes statistiques traduisent des choix arrêtés entre différentes possibilités en fonction d'une certaine conception des priorités sociales et d'une évaluation des moyens les plus appropriés pour les respecter. Il n'y a pas de façon connue de faire un choix en toute objectivité entre des activités rivales. Mais les choix doivent être visibles, tout comme l'appréciation des différentes possibilités et les discussions qui ont conduit à la décision ultime.

- À notre avis, l'OFS a fait d'indéniables progrès jusqu'à présent, mais doit être considérablement renforcé dans les méthodes, le champ d'application, la visibilité et la transparence de sa planification pluriannuelle. Notre rapport complet présente des recommandations précises à cet égard.
- Nous estimons que les instruments nécessaires à des activités de planification plus efficaces - souplesse avec laquelle on peut déplacer et compléter les ressources - peuvent plus facilement être mis en œuvre si l'organisme devient plus indépendant sur le plan administratif.
- Nous recommandons d'augmenter en conséquence le programme, le poids et la portée des délibérations de la Commission de la statistique fédérale pour que le directeur reçoive les conseils et les appuis nécessaires à des choix optimaux en matière de priorités.

À notre avis, un système statistique suisse doté de telles capacités serait bien plus en mesure de répondre à la première de nos questions.

4. Pour que les statistiques publiques d'un pays sur son économie, sa société et son environnement soient efficaces, elles doivent être aussi intégrées que les domaines sur lesquels elles portent. Voilà pourquoi la tradition, les études spécialisées et, en définitive, le simple bon sens nous indiquent que les statistiques publiques doivent former un tout aux éléments bien intégrés. Qui plus est, pour que les statistiques soient réellement efficaces, elles doivent être communiquées aux utilisateurs, non pas comme le simple résultat d'un travail de dénombrement, d'échantillonnage ou d'équilibrage de tableaux comptables, mais comme une somme raisonnée d'enseignements issus de travaux où l'on quantifie et rapproche des facteurs et des résultats et où l'on dégager aussi bien l'inattendu que le prévisible.

- Nous recommandons très vivement à l'OFS d'améliorer activement ses capacités d'analyse par les meilleurs moyens à sa disposition, ce qui veut notamment dire que la formation du personnel ou la collaboration avec les instituts de recherche doivent devenir une activité régulière plutôt qu'occasionnelle. Nous recommandons en outre de déployer systématiquement cette capacité d'analyse, de l'étendre à tous les domaines dont s'occupe l'OFS, de façon que les résultats servent de modèle pour tous les autres éléments du système statistique suisse.

À notre avis, seuls les offices ayant une telle capacité seront véritablement en mesure de répondre à la deuxième de nos questions.

5. À l'instar d'un Canada fédératif, la Suisse est une Confédération dont les membres jouissent depuis toujours d'une grande autonomie et ont légitimement besoin de données statistiques pour conduire leurs politiques socioéconomiques locales. Il reste qu'un développement efficient de l'information statistique ne fait pas de distinction entre les administrations locales et l'administration centrale. C'est pourquoi nous recommandons que l'organisme proposé au point 2 ait une vocation fédérale-cantonale et exerce un certain nombre de responsabilités statistiques de fond (avec les tâches de collecte et d'analyse de données) pour qu'une entreprise commune ne devienne par trop unilatérale.

Nous savons que c'est là une recommandation générale, et qu'une telle recommandation a rarement un caractère pratique. Pour qu'une action soit véritablement pragmatique, il faut des moyens, des institutions, des mécanismes et des pratiques codifiées. Nous avons fait des propositions pour tous ces aspects avec en complément des indications pouvant permettre d'améliorer la cohésion de l'OFS. Les pages qui suivent précisent ce que nous recommandons.

I Contexte

1. Introduction

Il y a trois types d'examen critique d'un organisme statistique. Dans la première catégorie, il y a des exercices commandés directement ou indirectement par les élus d'un pays, d'ordinaire parce que des cas d'incohérence ou d'insuffisance des statistiques produites les ont d'abord inquiétés. On peut citer l'exemple des rapports respectifs de la Commission Boskin sur l'indice des prix à la consommation aux États-Unis et de la Commission Moser sur la comptabilité nationale en Italie. Dans une deuxième catégorie, il y a les examens dont les lois ou les règlements prescrivent la tenue périodique; on en relève plusieurs exemples au sein de l'OCDE. Dans une troisième catégorie, on peut ranger des examens dont on n'avait encore récemment aucun exemple. Ce sont les cas où rien dans les programmes ni dans les lois n'impose un examen et où ni membre ni organe des milieux politiques n'a exprimé le désir d'un examen ni commandé d'en tenir un. En pareil cas, le directeur d'un organisme statistique décide d'un examen de son propre chef, voyant de bonnes raisons pour lesquelles un exercice du genre devrait être à la fois sain et fructueux.

L'examen critique du système statistique suisse en général et de l'Office fédéral de la statistique en particulier est un exemple – le seul en l'occurrence – d'un exercice appartenant à cette troisième catégorie. Nous osons espérer qu'il y en aura d'autres, car il vaut beaucoup mieux conclure à l'absence de tout problème que d'en venir à constater qu'un organisme est en phase terminale. L'appareil statistique suisse n'est pas malade. Comme pour tous les systèmes et les institutions, il y a des améliorations à apporter à son rendement, et d'une manière urgente dans certains cas. Mais à la base et dans sa structure même, le système se caractérise par son intégrité, sa vitalité et son adaptabilité, autant de facteurs primordiaux si on veut que des données quantitatives établies objectivement soient mises à la disposition de la collectivité et de la société suisses.

2. Définitions, normes, méthodes, et questions auxquelles le présent rapport entend répondre

2.1 Organes et intervenants

Dans ce rapport, il est fait mention des organes et intervenants suivants:

- *Système statistique* (ou système tout court), formé de tous les services qui, dans le secteur public fédéral et cantonal, ont pour mission statistique expresse de publier des statistiques publiques avec les garanties habituelles d'objectivité, de neutralité et d'impartialité;
- *Office fédéral de la statistique* (OFS), qui est l'organisme clé responsable d'environ 70 % de tous les produits statistiques officiels de ce système et que nous examinons plus directement ici;
- *Directeur* (*Befehlshaber* dans un autre contexte), qui a à répondre de l'efficacité, de l'efficacéité et de la souplesse du système statistique suisse et qui jouit de pouvoirs quelque peu limités de décision et de coordination;

- *Cheffe de département responsable*, représentante élue et membre du Conseil fédéral qui assume la responsabilité politique de l'activité de l'OFS;
- *autres intervenants*, c'est-à-dire les gens ou les établissements qui ont le plus à gagner si le système statistique est efficient, efficace, souple, créateur et s'il est capable de mettre les renseignements les plus utiles au premier plan des débats publics; il s'agit notamment des décideurs du secteur public, des chercheurs, des parlementaires, des organes internationaux ou supranationaux appelés à observer de près la société suisse et ses résultats économiques, et, bien sûr, de la population suisse en général comme toute autre société socialement avancée et démocratique;
- *examineurs*, c'est-à-dire les deux auteurs de cette étude qui ont recueilli des renseignements sur le système statistique suisse, évalué l'adéquation de son cadre institutionnel et recommandé des mesures à prendre pour améliorer son rendement global.

2.2 Normes

Bien que toute dérogation aux Principes fondamentaux de la statistique publique serait considérée comme une tache sur la feuille de route de l'OFS, ce code est plus un point de repère qu'un étalon de fonctionnement par lequel évaluer la qualité du rendement de l'OFS. Dans la pratique et à la demande du directeur, nous avons dressé le cadre conceptuel de notre évaluation en nous référant à un texte rédigé par un des examineurs (I. P. Fellegi) et ayant pour titre «Caractéristiques d'un système statistique efficace»* (ci-après appelé «Système efficace»).

Ce document pose trois questions fondamentales devant servir à mesurer les résultats de l'organisme statistique canadien:

- dans quelle mesure le système est-il *adaptable* à l'évolution des besoins?
- dans quelle mesure le système est-il *efficace* dans sa réponse aux besoins de la clientèle?
- dans quelle mesure le système est-il *crédible* dans sa qualité et son objectivité?

Dans notre examen du système statistique suisse, nous répondons à ces trois questions en grande partie par une évaluation des aspects suivants:

- *solidité* du cadre légal et institutionnel (loi, Commission de la statistique fédérale, cadre institutionnel, fonction du directeur);
- *crédibilité* des caractéristiques qualitatives des produits de l'OFS (qualité des méthodes d'enquête, sauvegarde absolue de la confidentialité des données individuelles, protection des renseignements personnels émanant des personnes interrogées);
- *marge de manœuvre* du directeur de l'OFS (pouvoirs budgétaires, mobilité du personnel, accès aux sources d'autorité et d'information, feed-back analytique);

* Ce texte est à l'origine un exposé (conférence Morris Hansen) qui a été présenté devant la Washington Statistical Society en octobre 1995. Le texte intégral peut être obtenu auprès de l'OFS et de Statistique Canada.

- adéquation des instruments mis au point par l'OFS pour une gestion plus efficace et un meilleur service à la clientèle (renseignements sur les coûts, transparence des modes de planification, produits analytiques, comités consultatifs, accès donné aux utilisateurs).

Les éléments de cette énumération viennent de «Système efficace».

2.3 Questions

Voici les questions qui ont retenu l'intérêt des examinateurs dans chacun de ces domaines.

1. *Solidité du cadre légal et institutionnel*

- Les bases légales de l'OFS facilitent-elles le travail de collecte et d'établissement d'informations objectives, répondant aux intérêts exprimés par la société suisse à tous les niveaux? Là où l'OFS ne se charge pas de la collecte de données, ce même cadre légal lui donne-t-il des bases solides pour qu'il puisse fonctionner comme principal organe de coordination du système statistique suisse? L'organisme est-il aussi appelé à assurer la coordination des activités statistiques fédérales et cantonales?
- La Commission de la statistique fédérale est-elle un organe efficace dans l'aide qu'elle apporte au directeur sur le plan de l'établissement des priorités et de la coordination des activités qui s'exercent dans les diverses parties et aux différents échelons de l'administration publique (départements fédéraux et autorités cantonales)?

2. *Fiabilité et exhaustivité des produits de l'OFS (et du reste du système)*

- Les statistiques de l'OFS sont-elles dignes de foi? Y a-t-il des cas d'ingérence des autorités non statistiques dans la production des données et dans les diverses formes que peut prendre leur publication?
- Comment les produits statistiques suisses se comparent-ils à ceux de pays d'une même taille et d'un même degré de développement?
- L'OFS assure-t-il aux documents qui lui sont confiés une sauvegarde absolue en matière de confidentialité? Protège-t-il les renseignements personnels émanant des personnes interrogées?

3. *Instruments à la disposition du directeur*

- Le directeur peut-il déplacer son personnel par des mesures planifiées ou spéciales afin de mieux suivre l'évolution des priorités? Peut-il réaménager son budget pour réagir aux changements de priorités?
- A-t-il accès aux milieux ou aux gens qui peuvent le mieux le renseigner sur les orientations des dossiers de politique publique?

4. Adéquation des instruments mis au point par l'OFS

- Le directeur dispose-t-il d'une information suffisante pour évaluer la structure de coûts de l'OFS? Les membres de son personnel sont-ils conscients du coût de leurs activités statistiques? A-t-on jamais entrepris une campagne à l'échelle de l'organisme en vue d'abaisser les coûts par des gains de productivité?
- Le personnel comprend-il comment s'élaborent les plans et les priorités? Y a-t-il un réseau de consultation qui aide à faire cette planification?
- La direction de l'OFS peut-elle mobiliser le personnel, l'inspirer et le diriger en sachant que les politiques de gestion des ressources humaines en place créent la confiance et la motivation nécessaires?

2.4 Méthode

Les examinateurs ont puisé aux sources d'information suivantes: vaste documentation réunie par l'OFS aux fins de l'exercice; onze interviews avec des utilisateurs clés des statistiques produites (voir l'énumération des intéressés (noms et organismes dans lesquels ils travaillent) à l'annexe I); seize interviews (figurant également à l'annexe I) avec des représentants de l'OFS, depuis le directeur jusqu'à la majorité des chefs de section (deux échelons plus bas)¹⁾. Le lecteur trouvera aux annexes II et III la liste des questions posées à ces divers groupes.

Avec les questions adressées aux gens de l'extérieur, on a voulu se faire une idée de l'adaptabilité (à l'évolution des circonstances, des besoins, des intérêts, etc.) et de l'efficacité (capacité de répondre à la demande actuelle) du système. Il a notamment été question des dispositions de la loi, de la Commission de la statistique fédérale, de la manière dont les priorités sont fixées et de l'efficacité apparente du directeur.

¹⁾ Le document «La 'Peer Review' comme élément essentiel dans le processus de restructuration de la statistique publique d'un pays - l'expérience de la Suisse» présenté par l'Office fédéral de la statistique de la Suisse à la 48^e réunion plénière de la Conférence des statisticiens européens des Nations Unies expose en détail la méthode adoptée. Les extraits utiles de cette communication sont annexés au présent rapport (annexe IV).

II Faits et observations

1. Situation de l'organisme

1.1 L'OFS dans le contexte international

Si on évalue la Suisse et l'OFS à une échelle de comparaison internationale, on doit ranger ce pays parmi les pays membres de l'OCDE ayant à peu près la même population (Autriche et Suède dont la population se situe entre 7 et 9 millions d'habitants) et le même PIB par habitant (entre 20 000 \$ et 30 000 \$ après correction des disparités de pouvoir d'achat). En queue de peloton, on trouve le Danemark, la Finlande et la Norvège, avec chacun près de 5 millions d'habitants et des PIB par habitant qui se ressemblent. Sur le plan démographique, viennent en tête la Belgique, la Hongrie, la Grèce, le Portugal et la République tchèque, avec chacun dix millions d'habitants environ, mais des PIB par habitant bien moindres, sauf en ce qui concerne la Belgique.

Tous ces pays sauf la Belgique ont des organismes statistiques à peu près de même taille (entre 500 et 1000 employés permanents). En Belgique, la plupart des statistiques économiques sont établies par la Banque nationale. Si un certain nombre d'organismes sont bien plus gros que l'OFS, beaucoup d'entre eux voient leur taille diminuer. L'expérience de l'organisme suisse se situe aux antipodes. Avec quelque 470 postes autorisés, l'OFS a plus que doublé sa taille depuis quinze ans²⁾.

Nous avons en définitive retenu les six pays³⁾ les plus semblables à la Suisse en ce qui concerne le PIB par habitant et la population.

On ne saurait se livrer à des comparaisons plus précises sans examiner les choses dans tous les détails. Il faut d'abord dire qu'aucun des organismes en question n'a le même programme à proprement parler. Certains exercent des activités plus diversifiées simplement parce que, en dehors d'eux, il y a moins d'établissements disposant des pouvoirs, des budgets et des capacités voulus pour réaliser des enquêtes statistiques. D'autres organismes - l'organisme suisse en est peut-être l'exemple le plus éloquent - font relativement peu de travaux sur le terrain avec leur propre personnel et préfèrent demander à des sociétés spécialisées en marketing de s'occuper des questionnaires à faire remplir et des premières étapes de la collecte de données. D'autres encore, et principalement l'organisme danois, ont les traditions, les autorisations politiques et les méthodes nécessaires pour faire ample usage des dossiers administratifs, voire pour effectuer des recoupements de données qui seraient inacceptables ailleurs. Quel que soit le bien-fondé de telles pratiques, elles expliquent en partie les différences d'effectifs et de gamme de produits entre des organismes statistiques en apparence semblables.

²⁾ Il convient de noter qu'une partie considérable de cette croissance s'est opérée grâce à des transferts en provenance d'autres offices, dont les fonctions statistiques ont été reprises par l'OFS.

³⁾ Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Norvège et Suède.

Il y a deux façons relativement simples de comparer grossièrement les statistiques suisses et celles de pays comparables quant à leur diversité et à leur finesse descriptive. La première consiste à comparer les annuaires statistiques des pays en cause, la seconde à choisir un bulletin statistique international au contenu largement diversifié et à comparer dans ce bulletin les statistiques suisses avec celles des autres pays.

1.2 Résultats d'une comparaison d'annuaires

Une comparaison rapide des annuaires suisse et suédois semble indiquer que, abstraction faite d'une poignée de domaines auxquels nous savons que la Suisse s'intéresse tout particulièrement (tourisme, agriculture, etc.), la production statistique de la Suède l'emporte sur celle de la Suisse sur ce double plan (niveau de détail et variété des sujets abordés). Une comparaison avec les annuaires des autres pays avantage plus la Suisse, mais on garde l'impression générale que, dans le domaine de la statistique structurelle, ce pays a du retard à combler s'il entend devenir comparable aux autres.

1.3 Résultats d'une comparaison des pages nationales de la publication «Principaux indicateurs économiques de l'OCDE»

Si on mesure le rendement statistique de la Suisse par la fréquence et la finesse descriptive apparente de ses statistiques sur l'évolution économique à court terme comme les présente l'OCDE, on constate qu'il n'a rien d'exceptionnel. Il semblerait que, dans l'ensemble et à l'exception des séries financières où ce pays jouit d'une remarquable avance, les statistiques économiques suisses ne sont pas aussi développées dans certains domaines importants que celles de l'Autriche et de la Suède, par exemple. En fait, nous nous sommes livrés à une expérience sur une petite échelle: nous avons comparé les pages nationales dans la publication statistique mensuelle «Principaux indicateurs économiques de l'OCDE» (qui est la publication phare de cet organisme). Il s'agissait des pages nationales de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse. Le but était de constater les principales lacunes que pouvaient accuser les produits statistiques suisses par rapport à ceux de pays comparables et de voir comment la Suisse s'en tirait sur le plan de l'actualité de l'information. Voici les résultats de cet exercice de pondération arbitraire (attribution d'un point négatif pour chaque mois de décalage par rapport au dernier mois possible de publication et de douze points négatifs pour chaque domaine sur lequel un pays ne disposait pas d'au moins un indicateur à court terme):

Tableau 1. Ordre des pays comparés sous l'angle de l'exhaustivité et de l'actualité de leurs principaux indicateurs économiques

1. Suède	-13
2. Autriche	-14
3. Finlande	-68
4. Suisse	-69
5. Danemark	-70
6. Belgique	-71
7. Norvège	-75

Source: OCDE, Principaux indicateurs économiques, décembre 1999.

Voici les domaines de comparaison: comptes nationaux trimestriels, indice de la production industrielle, indicateurs choisis du rendement de la production et de l'activité de construction, commerce de gros et de détail, immatriculations de véhicules, emploi et chômage, rémunérations, postes vacants, prix à la production et à la consommation et commerce extérieur.

Nous avons eu une double réaction à l'aménagement des statistiques économiques à court terme de la Suisse. En premier lieu, le côté de l'offre est plus développé que le côté de la demande, ce qui à nos yeux n'a rien de naturel du point de vue de l'aide statistique aux décideurs, et ce, parce que la demande (consommation finale intérieure et extérieure, achats de machines et de matériel par le secteur intérieur des entreprises, dépenses publiques en biens et services) est notoirement plus instable et plus sensible aux variations limites des taux d'imposition ou d'intérêt. Ainsi, il nous semble que l'obtention de renseignements détaillés à jour sur la structure de la demande devrait représenter un besoin pressant pour les décideurs en politique monétaire et budgétaire⁴⁾.

En second lieu, le marché du travail nous paraît faire l'objet d'une quantité de statistiques inférieure à la normale. Ainsi, l'enquête sur la population active ne produit pas encore de statistiques mensuelles, ni même trimestrielles. Il n'y a pas de statistiques à court terme sur les postes vacants, ni de données exhaustives sur l'évolution des coûts de main-d'œuvre malgré l'attention que prêtent les décideurs à tout ce qui est inflation des prix.

Nous ne sommes pas en mesure de livrer des observations sur les questions de fiabilité de l'information si ce n'est pour dire que les gens de l'extérieur interviewés n'ont pas exprimé de sérieux doutes au sujet de la qualité des chiffres produits⁵⁾. Nous avons cependant constaté que, à ce stade et même si l'OFS et le

⁴⁾ Un certain nombre de grands utilisateurs nous ont assuré que ce qu'ils désiraient surtout, c'est obtenir un jeu d'indicateurs de demande aussi avancés que possible sur la consommation et l'investissement.

⁵⁾ Comme pour la plupart des organismes statistiques, il y a tout une série d'erreurs embarrassantes, de révisions, etc., qui reste à la mémoire des utilisateurs de vieille date. À notre avis, il n'y a rien de systématique ni de particulièrement notoire qui mette l'OFS à part sur ce plan.

système statistique suisse en général avaient l'obligation de le faire, la Suisse ne pourrait produire entièrement le «minimum européen» en statistiques économiques à court terme que l'on attend de tous les pays membres de l'Union européenne.

En général, les gens que nous avons interrogés ont fort clairement dit ne pas juger souhaitable que la Suisse soit à la traîne des autres pays de l'UE pour ce qui est de la disponibilité de statistiques, c'est-à-dire de la diversité et de l'actualité des séries produites. Nous pouvons comprendre ce souci. Comme les marchés des capitaux se libéralisent tour à tour et que le capital de risque gagne sans cesse en mobilité, aucun pays ne juge prudent d'avoir moins de renseignements sur la conjoncture économique que les pays voisins, qu'il attire ou non des capitaux étrangers à un moment quelconque.

Il reste que, malgré la situation actuelle, l'OFS a déjà fait de grands progrès. Il y a vingt ans, l'OFS présentait un éventail bien plus étroit de produits. Aujourd'hui, il est à l'origine de la plus grande partie de ce qui se publie comme données statistiques dans ce pays et ces statistiques (puisées aux mêmes sources) sont bien plus diversifiées qu'elles ne l'ont jamais été.

2. Caractéristiques générales d'un système efficace: production d'analyses, rapports avec les autres échelons de gouvernement; planification pluriannuelle

2.1 Nature de la production statistique

Nous avons examiné un échantillon de la production de l'OFS tant sur papier que sur support électronique. Nous avons été impressionnés par l'accessibilité et la présentation professionnelle de cette production et par la documentation méthodologique qui l'accompagne. Nous avons pu vérifier que la publication de statistiques clés était précédée de la production de communiqués de presse où l'on essayait de mettre en évidence les principales données. Nous avons aussi eu la nette impression que, dans sa production, l'appareil statistique suisse s'appuyait sur des méthodes statistiques solides et modernes.

Il y a toutefois d'importantes réserves que nous désirons faire en ce qui concerne la «nature de la production». Nous n'avons guère relevé d'indices de l'adoption d'une ferme orientation «analyse». On constate en réalité que, dans l'édification des compétences du personnel de l'OFS, on n'a pas délibérément mis l'accent sur la création de compétences en analyse. À notre avis et comme nous l'évoquerons plus loin, il s'agit là d'une lacune notamment en raison du fait qu'un organisme statistique doté d'une capacité d'analyse peut exploiter une force unique dans son domaine.

La capacité d'analyse d'un organisme statistique contribue à son efficacité de la manière suivante:

- les analyses aident la population à saisir l'importance des données statistiques et l'éclairent objectivement sur les questions d'intérêt public;
- la capacité de mettre des questions en lumière rehausse fortement l'image publique d'un organisme statistique comme grande source d'informations utiles;
- s'il est bien en vue, un organisme statistique peut mieux être en mesure de se défendre contre les ingérences politiques;
- les travaux d'analyse qui s'effectuent dans un organisme statistique donnent une conscience aiguë du point de vue des utilisateurs, ce qui enrichit grandement les résultats des consultations officielles; de ce fait, les analystes internes deviennent un important allié des groupes d'utilisateurs extérieurs;
- les analystes d'un organisme statistique apportent une grande contribution d'ordre conceptuel à la mise au point de nouveaux instruments d'enquête statistique;
- les analystes sont un trait d'union naturel avec les principaux milieux clients, c'est-à-dire avec les analystes en politiques des autres départements et services de l'État (à l'échelon fédéral ou cantonal), ainsi qu'avec les milieux universitaires et scientifiques.

Note sur le rôle analytique des comptes nationaux trimestriels

Les examinateurs ont été surpris par l'apparente modestie des estimations trimestrielles des comptes nationaux. Normalement, le cadre comptable est le cadre analytique qui intègre toutes les statistiques de l'évolution économique à court terme. Parmi les principaux pays de l'OCDE, aucun n'utilise de cadres différents. Plusieurs raisons, dont certaines touchent essentiellement le côté de l'offre des statistiques, plaident en faveur de l'utilisation de ce cadre comptable:

- il convient très bien pour juger de la fiabilité relative des statistiques de base utilisées pour produire les estimations, et pour juger de l'opportunité ou de la nécessité de combler certaines lacunes;
- c'est le moyen le plus approprié pour faire en sorte que les données soient collectées et traitées à temps. Au Canada, le premier progrès important dans la création d'un **système** de statistiques économiques de base a été de subordonner la maîtrise des délais à la nécessité d'avoir des estimations trimestrielles en matière de comptabilité nationale;
- le meilleur moyen d'assurer la cohérence des statistiques de base est de forcer celles-ci à se conformer à un système d'identités comptables (par exemple, l'idée élémentaire selon laquelle toute variation de la production de l'industrie des montres suisses doit être égale à la variation de la consommation de montres plus la variation des importations moins la variation

des exportations plus la variation des stocks – en admettant bien sûr que cette industrie ne produit que des montres – est extrêmement puissante pour examiner la fiabilité des statistiques de la production, du commerce et des stocks);

- pour les producteurs de statistiques économiques de base, c'est le moyen le plus efficace d'évaluer la fiabilité de leurs estimations, puisqu'ils peuvent ainsi examiner le comportement de leurs statistiques une fois placées dans le cadre des identités de la comptabilité nationale.

Ces arguments suggèrent que l'analyse des statistiques économiques à court terme est nécessaire mais que certaines conditions préalables doivent être remplies, et qu'il en résulte des avantages intéressants du côté de l'offre même si au départ les utilisateurs sérieux n'emploient pas pleinement ces estimations.

2.2 Accords institutionnels concernant les autres échelons de gouvernement

Les cantons et les communes tiennent une grande place dans l'appareil gouvernemental suisse. Leur importance va de soi et pourtant ils varient immensément dans leurs capacités statistiques réelles. Certains cantons n'ont pas du tout d'office statistique, d'autres ont des fonctions embryonnaires dans ce domaine et d'autres encore s'appuient sur un important dispositif en statistique. Ajoutons qu'il n'y a pas d'énoncé légal ni officiellement négocié des fonctions et responsabilités respectives des offices statistiques des échelons fédéral et cantonal, ni d'instruments légalement reconnus permettant d'harmoniser leurs divers travaux.

Le manque apparent de définition et de sanction législative des fonctions et des responsabilités statistiques influe très largement sur la conception d'un appareil statistique efficace. D'une part, on doit attacher une grande importance aux besoins des autorités cantonales en matière d'information statistique et, d'autre part, on constate que, par la nature même des pouvoirs qui leur sont dévolus, les cantons se sont dotés d'archives administratives qui peuvent se révéler primordiales pour l'ensemble de l'appareil statistique. C'est sûrement vrai pour les données fiscales et les données sur la santé et l'éducation. Si on sait bien exploiter les premières, on peut améliorer à la fois la sûreté et la finesse descriptive des produits statistiques existants, tout en allégeant beaucoup la charge de travail des milieux interrogés. Quant aux données sur la santé et l'éducation, elles forment la base d'un système de données comparables sur le plan national pouvant permettre aux cantons d'évaluer l'efficacité relative de leurs mécanismes respectifs de prestation de services sanitaires et éducatifs.

Depuis que le directeur actuel est en place, on a consciemment perçu le besoin d'une complémentarité des services statistiques fédéraux et cantonaux. L'OFS a entrepris un programme de rencontres régulières avec les offices cantonaux, d'échange de plans et de coordination de travaux. Il n'est toutefois pas officiellement habilité à

influencer l'activité de ces offices. Il ne peut aider à la création d'offices statistiques dans des cantons qui n'en ont pas, et il n'a ni la responsabilité ni les moyens directs de répondre aux besoins cantonaux en matière d'information statistique.

2.3 Exigences fonctionnelles d'un système statistique

Pour qu'un appareil statistique soit reconnu comme «système», il doit présenter plusieurs grandes caractéristiques:

- il doit disposer de moyens efficaces pour se renseigner sur les besoins de sa clientèle;
- il doit pouvoir «filtrer» ces besoins, c'est-à-dire les interpréter de manière à pouvoir les replacer dans une perspective opérationnelle et leur assigner une priorité;
- il doit pouvoir élaborer efficacement des plans en vue de répondre aux besoins jugés hautement prioritaires;
- il doit disposer des moyens voulus pour s'adapter à des exigences imprévues.

Bien que pouvant compter sur des capacités appréciables dans tous ces domaines, l'OFS continue à accuser des lacunes notables:

Moyens de se renseigner sur les besoins de la clientèle

Il est essentiel à l'efficacité d'un système statistique qu'il réalise un programme systématique de liaison avec chaque grand groupe de clients:

- dans le cas des départements fédéraux clients, le directeur prévoit une visite annuelle qui ne suffit pas, à notre avis, à nouer des liens solides; il faudrait probablement compléter ces visites par un programme structuré de rencontres bilatérales périodiques où on examine les nouveaux programmes de chacun et prend acte des contraintes existantes;

Qualité juridique et situation

Pour que de solides relations bilatérales s'établissent, il est préférable que les deux parties soient d'un rang à peu près égal dans la bureaucratie du gouvernement. Les examinateurs ne sont pas en mesure de bien vérifier si tel est le cas, mais des observations grossières semblent révéler le contraire. Ainsi, une simple comparaison des budgets par tête ne semble pas indiquer que l'OFS soit dans une situation particulièrement confortable. Très peu de départements et de services paraissent disposer d'un budget proportionnellement moindre. Les examinateurs conviennent que, sans des chiffres détaillés et sans avoir plus de temps à consacrer à la question, on ne peut strictement pas comparer les budgets. Dans certains budgets, on trouve d'importantes sommes en subventions ou en acquisition de biens d'équipement, ce qui contribue à déformer les rapports budget-personnel. Nous avons tout de même

remarqué que seuls les secrétariats généraux des départements fédéraux (dont les budgets devraient porter en majeure partie sur les salaires), l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication et la Surveillance des prix sont comparables à l'OFS pour ce qui est des ressources budgétaires par tête. Comme ce dernier a d'importantes dépenses non salariales (s'il ne réalise pas d'enquêtes, il doit quand même payer les services achetés à cette fin), il semblerait que les salaires de son personnel soient inférieurs à la moyenne. Si tel est le cas, il faudrait un certain rééquilibrage pour que se créent des rapports véritablement utiles, sinon on se heurte à des difficultés au départ⁶⁾.

- dans le cas des autorités cantonales, on pourrait prévoir des rencontres régulières avec les décideurs de haut rang (conjointement avec les autorités fédérales, s'il y a lieu) dans chacun des domaines qui sont principalement de ressort cantonal; un tel programme de réunions donne de bons résultats au Canada en statistique de la santé, de l'éducation et de la justice, par exemple;
- dans le cas des milieux scientifiques ou universitaires, on pourrait confier à une petite équipe d'analystes spécialisés de l'OFS le soin d'assurer une liaison permanente.

Capacité de filtrer les besoins de la clientèle

Une fois qu'un réseau complet d'«antennes» est en place, il est essentiel d'acquérir une bonne capacité de fixation de priorités. Il n'y a pas de formule magique dont on puisse user dans une telle tâche, mais voici quelques idées à ce sujet.

Premièrement, on a besoin d'un système de planification qui réunisse les «signaux» reçus. Nous avons examiné le programme pluriannuel du système statistique suisse, mais diverses questions subsistent. Ainsi, nous n'y avons pas vu la preuve qu'on étudiait systématiquement tout l'éventail des besoins de la clientèle, ni qu'on disposait d'un mécanisme en bonne et due forme de justification des divers besoins. Nous ne recommandons ni ne croyons possible d'arrêter de critères de sélection, surtout si le choix devait s'exercer mécaniquement. Nous croyons cependant qu'un examen officiel des coûts et des avantages des diverses possibilités qui s'offrent doit avoir lieu comme apport à une prise de décisions qui, inévitablement, reposera à la fin sur des facteurs subjectifs.

Deuxièmement, on a besoin d'une «Commission de notables» en statistique dont la représentation soit large et qui s'emploie à fournir un feed-back d'ordre social à l'OFS sur ses plans, à discuter d'évolution sociale et à préciser comment de tels changements pourraient influencer sur le système statistique. Nous ne recommandons pas nécessairement la création d'un organe décisionnel, mais plutôt d'un

⁶⁾ Le problème de la comparabilité des salaires paraît systémique. Il a attiré l'attention des responsables de la statistique aux Nations Unies il y a vingt ans environ comme une faiblesse de structure à laquelle les gouvernements concernés devraient tenter de remédier (voir Nations Unies : Manuel d'organisation statistique, New York, 1979).

organe dont l'autorité se fasse sentir en grande partie à cause du poids individuel de ses membres. Bien sûr, il est essentiel qu'une telle commission mobilise les intérêts de ses membres, sinon l'assiduité à ses réunions sera médiocre comme c'est souvent le cas pour la Commission de la statistique fédérale actuelle. Il faut se préparer soigneusement, prêter attention au mandat choisi et bien montrer que les vues exprimées sont considérées en toute réflexion et respect. Une commission structurée de la sorte peut devenir le champion par excellence de l'intégrité du système statistique et de son affranchissement des ingérences politiques.

Troisièmement, l'organisme statistique lui-même doit porter des jugements sur les nouvelles priorités gouvernementales et les grands besoins sociaux, ce qui exige une présence active de son personnel dans les hauts comités des deux grands échelons de gouvernement, ainsi que des efforts délibérés et constants d'évaluation de l'utilité de ses produits (par des évaluations structurées de programme et l'adoption d'un programme permanent d'analyse).

Quatrièmement, l'OFS a beau recourir à des comités consultatifs de spécialistes (suisse) de l'extérieur, cette pratique n'a rien de systématique⁷⁾. Nous suggérons à l'organisme de relever méthodiquement les domaines qui profiteraient d'une consultation régulière d'experts de l'extérieur (dans les questions tant de méthodes que de priorités).

Capacité de planification

Pour paraphraser ce que l'un d'entre nous a écrit aux tout premiers stades du volet «enquête» de notre mission:

«Il semblerait que l'OFS a beaucoup à apprendre avant d'adopter une véritable orientation «clientèle». [Malgré le programme pluriannuel], l'exercice de fixation de priorités est encore loin d'être transparent [à moins qu'il ne gagne nettement en transparence, il sera difficile de faire largement accepter les priorités qui s'en dégagent implicitement]. De plus, les choix qui se font ne sont pas liés à des estimations détaillées des coûts (*comptabilité analytique*); c'est du moins ce que perçoivent des intervenants et des observateurs influents. On a donc l'impression - juste ou erronée, mais en tout cas non étayée de données de fait - que l'OFS pourrait accroître sa production s'il veillait seulement à réaffecter ses ressources internes avec plus d'efficacité. Tant qu'il n'aura pas dissipé cette impression ni agi en ce sens, il ne pourra réellement compter sur le genre de financement complémentaire dont nous jugeons qu'il a besoin. Il y a en réalité des organismes publics qui seraient prêts à s'associer à des opérations menées en collaboration et qui auraient véritablement la volonté et l'argent pour le faire».

L'«orientation clientèle», c'est-à-dire l'intérêt et le souci manifestés pour les besoins individuels ou collectifs de la clientèle, ne paraît pas encore faire partie de la culture de l'OFS. C'est ce qui a été affirmé tout à fait directement à l'occasion

⁷⁾ Nous constatons que, lorsqu'on recourt à des comités consultatifs, le degré d'intervention est très élevé comme dans le cas des consultations sur l'indice suisse des prix à la consommation (syndrome Boskin).

d'une de nos interviews menées auprès des gens de l'intérieur. Nous pensons que, si l'on prend conscience de cette lacune, un grand pas en avant aura déjà été fait. Des dirigeants d'organismes statistiques ont soutenu que la notion d'une «orientation clientèle» est le facteur de changement le plus puissant qui entraîne à sa suite toutes les autres transformations nécessaires (modifications de budgets, de politiques de ressources humaines, etc.).

Aujourd'hui, après une vingtaine d'interviews et quatre mois d'étude, il n'y a pas grand-chose à changer aux observations que nous avons faites au départ. Bref, nous voyons les lacunes suivantes:

1. L'OFS n'a pas de mécanisme transparent d'examen de priorités;
2. Il n'a pas non plus les instruments pouvant permettre à son directeur de réaffecter les ressources humaines et financières d'un projet à un autre, en souplesse mais de manière formelle;
3. Probablement parce que les grands instruments d'adaptation manquent encore, l'OFS n'est toujours pas en mesure, soit par la Commission de la statistique fédérale, soit par d'intenses contacts bilatéraux, de maintenir le genre de dialogue nécessaire avec des intervenants bien informés susceptibles de l'aider et de l'appuyer.

Si les conditions voulues étaient réunies, on s'attacherait davantage aux commentaires critiques formulés par les principaux utilisateurs. En fait, ceux-ci pourraient se mettre à parler non pas tant de questions de choix, d'affectation de ressources, d'efficacité institutionnelle, etc., que de la question de savoir si les ressources que le gouvernement consacre au développement de l'information statistique sont suffisantes.

Une des grandes conséquences d'une planification transparente est d'inciter les utilisateurs informés à renforcer le budget de l'OFS chaque fois qu'ils ont besoin de quelque chose qui, par convention, ne relève pas des «statistiques de base».

Programme pluriannuel

Un programme pluriannuel comprend les éléments suivants:

- énoncé à long terme (disons sur cinq à dix ans) de grands objectifs, qu'accompagne habituellement une analyse du milieu, des capacités, des menaces et des mesures stratégiques par lesquelles on améliorera ses chances d'atteindre les objectifs en question;
- énoncé à court terme (sur un à trois ans) des mesures pouvant permettre d'atteindre des objectifs intermédiaires en correspondance avec les objectifs à long terme, parce qu'il s'agit de jalons sur le chemin menant aux objectifs plus lointains; il y a habituellement en complément un énoncé de répartition des coûts et des responsabilités, des moyens de surveillance des progrès accomplis et des modes de vérification des résultats obtenus.

L'OFS est apparemment l'un des premiers et encore rares services fédéraux suisses à avoir produit un programme pluriannuel où il tente de remplir la plupart des fonctions d'une planification à long terme, mais aussi avec quelques éléments de planification à court terme.

Le mécanisme de planification à court terme consiste en majeure partie en une capacité d'accomplir trois choses:

- réaffecter les ressources budgétaires pour qu'aucune ressource ne reste inactive, que toutes les ressources fonctionnent d'une manière cohérente et qu'on puisse aisément suivre les variations de la demande d'information;
- réaffecter les gens de manière à optimiser à la fois leur motivation et leur efficacité;
- user de mécanismes appropriés pour s'assurer que les dispositions du programme sont respectées sous la forme prévue et que l'efficacité de leur application fait l'objet d'une évaluation régulière.

Ces mesures ne sauraient se prendre dans un monde où il n'y a pas d'institutions adéquates pour exercer chacune de ces fonctions. Premièrement, il faut réunir les membres de la haute direction (*chefs de division* et *directeur*) de l'OFS en des séances officielles de planification - une fois par an probablement - afin d'examiner à fond les besoins constatés. Il s'agirait notamment d'étudier toutes recommandations propres à améliorer les projets en place et toute initiative de projets nouveaux. Une tâche obligatoire serait l'examen des éléments les **moins prioritaires** dans le cadre d'activités en place. De telles séances de planification auraient probablement pour effet d'améliorer le programme, mais, aspect tout aussi important, elles contribueraient largement à susciter une vision commune au sein du personnel de l'organisme et une volonté bien arrêtée de la réaliser pleinement.

Deuxièmement, on ne peut dégager intelligemment de compromis dans un budget en place que si on dispose d'un système qui constate et suit efficacement les coûts des divers programmes statistiques, ainsi que d'une capacité bien établie d'estimer les coûts de projets nouveaux ou modifiés.

Troisièmement, il doit être possible de réaffecter les ressources, ce qui dépend de deux conditions: l'OFS devrait avoir la latitude voulue, sous réserve de l'application de directives générales, pour affecter à sa guise des ressources aux divers projets; il devrait aussi avoir assez de souplesse pour réaffecter son personnel entre les projets de faible et de haute priorité, d'où la nécessité de privilégier davantage l'implantation d'un programme systématique de développement des ressources humaines (formation et perfectionnement du personnel, affectations de carrière au sein de l'office, etc.).

Quatrièmement, vu le degré important de décentralisation de l'appareil statistique suisse, il doit y avoir des moyens de développer la coordination et l'harmonisation avec les éléments du système qui ne relèvent pas officiellement du directeur de l'OFS.

Capacité de s'adapter aux besoins imprévus ou extérieurs au «programme de base» du système statistique

Il est essentiel que l'appareil statistique soit assez souple pour s'adapter aux besoins de la clientèle. Un système de planification comme celui que nous avons esquissé représenterait un grand pas dans cette direction. Certes, les besoins des clients excèdent généralement les ressources à la disposition de l'organisme statistique, mais en n'y répondant pas, on risque de laisser insatisfaits des besoins légitimes d'information. Aussi est-il à notre avis socialement avantageux de permettre à l'organisme d'accepter des travaux sur commande: on satisfait ainsi les besoins de la clientèle; l'orientation «service à la clientèle» est bien plus marquée; on oblige l'appareil statistique à gagner nettement en adaptabilité et en souplesse; on met de nouvelles informations statistiques dans le domaine public dans des conditions où leur priorité a été éprouvée sur le marché.

Cette souplesse est subordonnée à un certain nombre de conditions:

- il doit être légalement et administrativement possible à l'organisme statistique d'accepter et de conserver les sommes reçues en paiement des services rendus;
- l'organisme doit se doter d'une capacité opérationnelle pour de tels travaux; si la chose est difficile, elle apporte de grands avantages non seulement parce que les clients sont satisfaits, mais parce que le personnel s'habitue à une orientation clientèle et devient hautement conscient des coûts, des impératifs d'efficacité et des délais;
- on doit élaborer une politique régissant expressément la nature des travaux dont se chargerait l'organisme et les conditions de cette prise en charge, ce dont parle plus en détail «Système efficace».

3. Caractéristiques structurelles: membres du système statistique, structure de l'OFS, professionnalisme, cohésion et moral du personnel, bases juridiques

3.1 Qui fait partie du système statistique suisse?

On trouve la réponse à cette question dans les dispositions d'application de la Loi sur la statistique fédérale. Celles-ci énumèrent tous les recensements, enquêtes et relevés qui produisent des données statistiques, ainsi que les organismes publics qui en sont chargés⁸⁾.

⁸⁾ Département des affaires étrangères: Division politique. Direction du développement et de la coopération. Office fédéral de la culture. Office fédéral de la santé publique. Office fédéral des assurances sociales. Office fédéral de la justice. Office fédéral de la police. Office fédéral des assurances privées. Office fédéral de l'aménagement du territoire. Office fédéral du sport. Administration fédérale des finances. Administration fédérale des contributions. Administration fédérale des douanes. Secrétariat d'Etat à l'économie. Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Office fédéral de l'agriculture. Office vétérinaire fédéral. Office fédéral du logement. Office fédéral de l'aviation civile. Office fédéral de des eaux et de la géologie. Office fédéral de l'énergie. Office fédéral des routes. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Banque nationale suisse. Centre de recherches conjoncturelles.

Pour être portés sur la liste, les divers organes doivent réaliser au moins une enquête visant directement ou indirectement à l'obtention de statistiques. Ce sont ces mêmes organes dont l'OFS a le devoir légal de coordonner les activités et c'est sur les statistiques qui en émanent qu'il doit donner des conseils en matière méthodologique.

À ces éléments du système s'ajoutent les éléments suivants:

- 1) autorités statistiques cantonales;
- 2) autorités statistiques communales;
- 3) instituts de recherche à financement public.

S'il est facile de répondre à la question objective de la composition du système, il reste la question bien plus ardue de savoir si les institutions et les mécanismes en place assurent efficacement la coordination de ce système complexe.

3.2 L'OFS par rapport aux autres éléments du système statistique

Avec 471 postes autorisés, l'OFS regroupe environ deux et demi pour cent des effectifs de l'administration fédérale suisse. Pour dégager cette proportion, on doit procéder à plusieurs ajustements avec pour critère le pourcentage de fonctionnaires présentant en gros les mêmes caractéristiques. Dans ce tableau comparatif, on se trouve donc à exclure notamment les membres des forces armées (militaires et miliciens), le personnel de terrain du Département de la justice et de la police, celui des services diplomatiques et consulaires et les employés des chemins de fer. On tient cependant compte des effectifs des services des contributions et des douanes, qui sont aussi nombreux que ceux de certaines des catégories exclues.

Parmi les organismes qui restent, un très petit nombre seulement sont plus grands que l'OFS. L'Office fédéral des réfugiés est quelque peu plus grand et l'Office fédéral de l'agriculture a plus du double de la taille de l'OFS⁹⁾. Pour ce qui est des gens travaillant en bureau dans un même cadre tous les jours (par opposition au personnel de terrain ou hors bureau), l'OFS est donc le troisième office en importance de la Confédération.

3.3 Structure du personnel de l'OFS

Rien n'indique que le taux de vacance soit particulièrement élevé, ni qu'il varie outre mesure de période en période. Presque la moitié des effectifs sont professionnels, le reste appartenant aux catégories de soutien. Ces proportions font de l'OFS un des offices les plus professionnalisés au sein de l'OCDE¹⁰⁾.

⁹⁾ Les chiffres sont tirés de La Confédération en bref, Neuchâtel, 1999.

¹⁰⁾ Il y a trente ans, moins de vingt pour cent des effectifs de ce qui représentait alors un bureau fort modeste (114) étaient des professionnels.

L'organigramme (voir l'annexe V) est relativement horizontal. Il y a trois échelons de gestion avec un directeur suppléant qui est aussi un des cinq chefs de division, et moins de trente chefs de section. Les unités de travail qui relèvent de chacun de ces échelons n'ont rien d'exceptionnel: il y en a cinq par chef de division et moins de dix par chef de section.

Dans leur roulement et leur structure, les ressources humaines n'ont rien qui les distingue en bien ou en mal, quoique les récentes mesures de centralisation du dispositif informatique du gouvernement risquent de créer un déséquilibre interne.

Statistique et informatique

Le gouvernement a récemment pris l'initiative de concentrer tous les analystes en systèmes informatiques en un même service administratif pour chaque département fédéral. L'OFS est bien entendu concerné, le traitement informatique étant une activité essentielle dans tout service statistique, et encore plus dans ceux de pays très avancés. Les examinateurs ont été quelque peu déconcertés par ces mesures. L'un et l'autre avaient vécu ou connaissaient des initiatives semblables ailleurs dans le monde mais supposaient que la technologie avait rendu inutile toute centralisation des spécialistes en logiciels. À leur avis, il serait peu rentable - c'est-à-dire peu efficient - que de telles mesures se prennent au Canada et s'appliquent à Statistique Canada. Toutefois, comme ils n'étaient sûrs ni l'un ni l'autre de bien comprendre les motifs plus profonds de cette décision des autorités suisses, ils se sont bornés à faire part de leur surprise et à prévenir leurs interlocuteurs qu'on avait pris ailleurs de telles décisions de centralisation et que l'entreprise avait échoué.

La capacité de recrutement ne semble pas non plus en être affectée, bien que le déplacement de Berne à Neuchâtel amènera évidemment des changements à moyen terme. Les examinateurs n'ont pas étudié les difficultés de recrutement qui risquent de se présenter à moyen terme et aucune des personnes interviewées n'a abordé la question.

3.4 Instruments sur le plan des politiques

C'est là un domaine nettement lacunaire, mais l'OFS cherche très activement à remédier à la situation. Voici comment la chose se présente. Aujourd'hui, les instruments qui existent sur le plan des politiques sont la loi, ses ordonnances d'application et les traditions de l'organisme. Nous ne voulons en aucune manière minimiser l'intérêt de ces dernières, mais elles ne suffisent pas. L'OFS a connu une croissance rapide, tout comme ses attributions et son importance en général. Cette progression ne s'est pas accompagnée d'une évolution comparable des instruments nécessaires pour garantir la cohérence et l'uniformité des réactions du personnel à des situations semblables à des moments différents ou dans des parties différentes de l'organisme. Si la petite taille de ce dernier - en un sens absolu -, la

forte proportion de professionnels qu'on y trouve et la présence de cadres expérimentés sont autant de facteurs qui atténuent les risques d'incohérences sérieuses sur le plan des politiques, ces risques sont quand même là et peuvent causer des pertes d'efficacité et d'efficacités, et mettre la direction dans l'embarras à des moments inopportuns.

Heureusement, la direction a entrepris et est en voie de redresser la situation par son projet PRAXIS¹¹⁾, qui vise entre autres à définir une politique. En fait, un des examinateurs s'emploie à conseiller les responsables de cette activité. Il reste que le processus n'est pas instantané et qu'il ne saurait l'être. Pour qu'il soit véritablement efficace, il doit passer par toutes les étapes pouvant permettre de rendre tous les éléments de l'organisme conscients de la nécessité d'un tel instrument, de leur en faire accepter le contenu et de leur procurer la capacité de se doter de mécanismes de surveillance interne de sorte que cette politique soit toujours appliquée rationnellement et uniformément.

3.5 Politiques de gestion des ressources humaines

Voilà un domaine où l'on constate des faiblesses. Il n'y a pas, à l'échelle de l'office, de normes en matière de recrutement, d'insertion des nouveaux employés, d'affectation et de roulement du personnel, etc. Bien sûr, l'absence de politiques d'embauche, de maintien, de formation et de perfectionnement du personnel, ainsi que de rotation dirigée des emplois, nuit à un déploiement efficace des effectifs et affaiblit les instruments propres à assurer la cohésion du personnel. Les examinateurs se sont rappelés une situation qu'ils ont vécue dans leur propre organisme il y a quinze ans environ, c'est-à-dire à une époque où les politiques de gestion des ressources humaines étaient l'apanage des services du personnel, mais consistaient en gros à appliquer des règlements gouvernementaux plutôt que de trouver le bon dosage de mesures d'incitation et de désincitation qui attireraient, développeraient et retiendraient les meilleures ressources humaines disponibles dans les limites budgétaires¹²⁾.

3.6 Cohésion

Interrogé sur les impressions les plus fortes qu'il gardait d'un séjour prolongé à Statistique Canada, un dirigeant d'organisme statistique national en visite a immédiatement répondu qu'il avait d'abord été frappé du ferme esprit de corps qui animait tous les employés qu'il avait côtoyés. Les examinateurs ont eu une impression semblable lorsqu'ils ont visité l'Australian Bureau of Statistics. C'est aussi

¹¹⁾ Les dirigeants de l'Office fédéral de la statistique ont lancé un projet (PRAXIS) qui vise à recommander des mesures de restructuration de ce dernier, principalement à cause de l'adoption de la nouvelle Loi sur la statistique fédérale (1993), de la demande croissante qui s'attache aux produits de cet office sans augmentation correspondante des ressources et, en général, des effets prévus de l'évolution de la technologie et de l'échelle de fonctionnement de ce même bureau.

¹²⁾ Statistique Canada, Formation et perfectionnement à Statistique Canada, *Institut de formation de Statistique Canada*, mars 1995. Ryten, J., Management Training and Development in Statistics Canada, *Nations Unies, Conseil économique et social, Commission de statistique*, 28^e réunion, mars 1995.

l'impression qu'on tirerait d'une visite à l'INSEE. La chose s'explique en partie parce que ces organismes tirent avantage de leur taille (ils comptent chacun plusieurs milliers d'employés), qu'ils ont cette taille depuis relativement longtemps et que leurs sociétés respectives reconnaissent spontanément leur importance et l'intérêt de leur mission. Mais une autre explication est que la direction de ces organismes a délibérément investi afin de créer au sein du personnel un vif esprit de corps, ainsi qu'une vision commune des orientations d'ensemble.

Par comparaison, le personnel de l'OFS ne donne pas la même impression immédiate. Divers facteurs peuvent l'expliquer: les employés de cet organisme n'ont que récemment été regroupés dans un même immeuble, la soudaineté de la croissance de l'OFS a nui à l'esprit de corps, et la direction n'a pas cherché avec assez de dynamisme à jeter les bases nécessaires à un tel esprit.

À notre avis, une combinaison de mesures de gestion des ressources humaines et de planification serait de nature à redresser la situation à court terme. Nous détaillerons les mesures que nous préconisons au chapitre «Recommandations». Disons pour l'instant qu'il faut mobiliser les bonnes volontés et les enthousiasmes du personnel pour l'adoption d'une politique intégrée de ressources humaines qui revitalisera les carrières à l'OFS et garantira l'optimalité des contributions individuelles. On doit notamment prévoir un dosage d'activités de formation et d'orientation de carrière qu'exerceraient non pas nécessairement des spécialistes en personnel, mais plutôt des supérieurs hiérarchiques avec des effets en cascade.

Parmi les mesures à envisager, une activité tout aussi importante serait un exercice collectif de planification à court terme et à moyen terme dans l'organisme par l'élaboration d'un énoncé stratégique, d'un plan opérationnel, de procédures codifiées de planification, etc.

Mesures prises par l'OFS

Désireux de se restructurer, l'OFS a pris une grande initiative destinée à lui donner des bases solides pour un réaménagement de ses activités et de ses structures. Il y a plusieurs projets:

- projet d'ensemble (PRAXIS), où on recense, rationalise et codifie les méthodes et procédés de l'office en vue de faciliter l'élaboration de plans de restructuration et qui comporte un
- sous-projet PRODIMA, où on recense et aménage les produits pour en optimiser l'efficacité;
- projet CODAM, qui fournira aux utilisateurs, de l'intérieur comme de l'extérieur de l'organisme, un fonds d'information accessible par ordinateur avec de l'information méthodologique à l'appui et d'autres renseignements subsidiaires nécessaires au repérage et à l'évaluation des données.

3.7 Moral du personnel

Le moral est bon, à notre avis. L'aspect peut-être le plus important est la grande estime générale dont jouit le directeur. Les deux plaintes les plus fréquemment entendues - mais qui n'avaient rien d'âpre - étaient des revendications de plus grande transparence dans la répartition des budgets et de plus grande fermeté dans le maintien des priorités établies.

3.8 Professionnalisme

On entend par là des qualités comme l'ouverture, la maîtrise des pratiques optimales et une constante propension à les adopter, ainsi qu'une connaissance approfondie du milieu, c'est-à-dire le fait de comprendre ce qui est attendu et de savoir ce qui est réalisable. D'après les examinateurs, le personnel a fait véritablement siennes ces qualités qui distinguent le professionnel de tous les autres travailleurs. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux employés d'avoir répondu à nos questions en toute ouverture, objectivité et impartialité.

4. Dispositions de la loi

4.1 Loi sur la statistique fédérale

Dans les observations qui suivent, nous ne voulons pas donner à entendre que la loi sur laquelle repose l'OFS dans ses activités devrait être modifiée de toute urgence. L'intention est plutôt d'évoquer les surprises qui attendaient les examinateurs lorsqu'ils ont pris connaissance de la loi et de ses règlements d'application (ordonnances). Nous nous proposons enfin de faire voir au lecteur les aspects de la loi qui nous frappent comme pouvant empêcher l'OFS et sa direction de rendre leur rôle plus efficace.

La loi actuelle diffère profondément des dispositions du passé. Elle a été adoptée en 1992 et assortie d'ordonnances d'application en 1993. Les dispositions antérieures remontaient à un lointain passé. Les prescriptions relatives au recensement de la population dataient de 1860 et les dispositions relatives à la collecte de données statistiques en général, de 1873. Des mesures législatives disparates adoptées à titre spécial pendant un peu plus de 100 ans instituaient des pouvoirs spéciaux en vue de la réalisation d'enquêtes particulières. La nouvelle loi a actualisé ces dispositions et, avec ses ordonnances, a rendu possible un fonctionnement bien plus efficace de l'organisme.

Cette loi est moderne en ce sens qu'elle traduit les valeurs qu'énoncent les Principes fondamentaux de la statistique publique¹³⁾, qu'il s'agisse du caractère obligatoirement public des productions statistiques, du ferme ancrage des activités dans la discipline objective de la statistique ou de la reconnaissance de l'intérêt international des statistiques nationales.

¹³⁾ Décision C (47) du Rapport annuel de la Commission économique pour l'Europe, 1991-1992.

Il y a toutefois des caractéristiques et des lacunes qui, aux yeux des examinateurs, risquent d'entraver tout fonctionnement efficace du système statistique. Il y a trois questions générales dont on doit tenir compte:

- La fonction d'information statistique ne se prête pas d'emblée à l'éparpillement institutionnel et à la division entre échelons de gouvernement. Pour qu'il y ait bel et bien un système statistique, il faut une cohérence en planification, en production et en diffusion. Si, pour des raisons que nous n'examinons pas ici, le système fait l'objet d'une division institutionnelle - diversité de services fédéraux, cantonaux, communaux, etc. -, il doit exister un organe central très fort jouissant de pouvoirs considérables de coordination pour le maintien de la cohésion et de l'intégration;
- Les tâches de coordination doivent être confiées à une personne, en l'occurrence le dirigeant en titre de l'appareil statistique, car il est impossible de bien préciser comment une institution coordonnera d'autres institutions;
- S'il y a diversité d'échelons de gouvernement et différenciation dans les structures des demandes dont fait l'objet le système statistique, il doit y avoir des dispositions de la loi qui énoncent les obligations de tout l'appareil et les conditions d'échange de données individuelles entre ses éléments;
- Les décalages sont inévitables dans l'élaboration de données en fonction de besoins en évolution rapide; pour atténuer ces décalages, les autorités statistiques doivent avoir la plus grande latitude dans leur choix d'instruments et de méthodes; voilà pourquoi les dispositions de la loi doivent être aussi peu prescriptives que le permettront les circonstances et le cadre politique.

Ce sont des aspects dont on n'a pas suffisamment tenu compte dans la loi. Voici des exemples de négligence sur ce plan:

- Les neuf premiers articles définissent le rôle, les principes et les obligations concernant les données statistiques à recueillir et à assembler sans faire une seule fois mention de l'institution ni de la personne chargée de veiller à ce que toutes les activités statistiques présentent tout l'éventail des qualités nécessaires.
- Ce n'est qu'au 10^e article que le législateur mentionne l'OFS, mais non pas son directeur (qui ne figure nullement dans la loi); pourtant, il est fait mention dans les articles qui précèdent d'activités difficilement réalisables sans un organisme à vocation expresse ni son dirigeant en titre.
- Tout en définissant l'OFS comme l'organe statistique central de la Confédération, la loi ne définit ni la façon d'assurer cette «centralité», ni les pouvoirs qui découlent de cette qualité d'organe central. La «centralité» est en outre énoncée par rapport à d'autres intervenants fédéraux alors que, pour qu'il y ait une véritable «centralité», la définition devrait englober les organismes statistiques cantonaux et communaux sans égard à leur taille.
- La loi désigne l'OFS comme coordonnateur des statistiques fédérales (article 10) et garant de la comparabilité nationale et internationale par les bases de données qu'il crée et gère. Elle l'érige en planificateur pluriannuel du système

statistique, tout en laissant au Conseil fédéral le pouvoir d'assigner à un autre organe de la Confédération une tâche spécifique de collecte de données, voire d'établissement de *statistiques de synthèse*, d'où l'implication que l'OFS est l'organe de collecte et de synthèse de données par défaut sans qu'un principe énoncé oblige le Conseil fédéral à lui assigner des tâches statistiques dans tous les cas, sauf s'il a des raisons impérieuses d'agir autrement.

- Malgré ses responsabilités en matière de coordination, l'OFS ne fait pas plus que conseiller (article 11) les autres producteurs fédéraux de statistiques et, en vertu d'un autre principe, celui du respect des milieux interrogés, il est prié par le législateur de mettre ses ensembles de données à la disposition des autres organismes dans la mesure où un tel transfert n'enfreint aucune loi.
- Si l'article 12 enjoint les autres producteurs de statistiques de «consulter» l'OFS, il n'énonce pas l'obligation pour les destinataires des conseils de l'organisme de répondre de toute décision de ne pas tenir compte de ces conseils sans motif valable. La loi insiste plutôt sur la nécessité pour ces autres intervenants de consulter l'OFS.
- L'article 13 institue une Commission de la statistique fédérale. Il fait ressortir l'importance d'une large représentativité de cet organe, dont la seule vocation est de conseiller. Il ne dit au juste si les conseils donnés ont plus qu'une valeur morale, ni qui exerce un contrôle sur le programme de la commission. Il ne précise pas le poids des recommandations faites aux autres producteurs fédéraux de statistiques.
- L'alinéa 4 de l'article 18 confère au Conseil fédéral de très vastes pouvoirs. En fait, celui-ci a la faculté d'intervenir pour des motifs que lui - et lui seul - jugerait impérieux pour restreindre ou, présume-t-on, suspendre le droit de publier certains résultats. Il est difficile de faire des observations sur ces attributions sans consulter la jurisprudence qui s'y rattache, mais on doit tout de même dire que ces dernières risquent fort d'être en conflit avec les Principes fondamentaux.
- Les ordonnances prescrivent dix caractéristiques essentielles en moyenne pour **chaque** recensement, enquête ou activité assimilée. Elles précisent le service responsable, la nature de l'enquête, son objectif, la catégorie et la méthode, les milieux interrogés, le caractère de la réponse, la date et la périodicité, les partenaires éventuels et les circonstances particulières qui peuvent entrer en jeu. Les dispositions frappent l'observateur extérieur comme excessivement prescriptives. Il ne peut y avoir de réponse souple que si on emploie les moyens qui existent et les adapte à l'évolution des circonstances. Cette possibilité disparaît si on doit au préalable modifier les ordonnances et, s'il est possible de les modifier instantanément, on peut se demander pourquoi elles sont si détaillées au départ.

On a peut-être songé à ces libellés et à ces détails pour les dispositions de la loi et de ses ordonnances d'application afin d'en faciliter l'adoption par l'assemblée législative en pensant qu'un texte plus simple et moins prescriptif n'aurait pas reçu l'appui du législateur. Quoi qu'il en soit, les examinateurs font les mises en garde suivantes:

- Des **mentions trop peu prescriptives** au sujet des attributions des institutions en matière de statistique (Commission de la statistique fédérale et Conseil fédéral) peuvent nuire à un rendement efficace ou créer une situation où les impératifs d'objectivité et d'impartialité qui doivent présider à toute activité statistique ne seront peut-être pas toujours respectés. Cette mise en garde vise le mandat de la commission et les pouvoirs de l'OFS par rapport aux autres éléments de l'appareil statistique.
- Des **dispositions trop prescriptives** de la loi ou de ses ordonnances au sujet des activités statistiques (énumération par le menu des enquêtes et autres activités assimilées avec leurs caractéristiques) peuvent fort bien empêcher le dirigeant de l'OFS d'user de jugement professionnel pour exploiter le mieux possible les ressources à sa disposition et ainsi fournir à la Confédération l'information dont elle a besoin. Il existe en réalité un risque encore plus insidieux. Toutes les questions de fond en matière de statistique dont doit être saisi le Conseil fédéral exigent une approbation par concertation des partis politiques, ce qui revient à assujettir les approbations d'activités (domaines et formes des activités) aux aléas du débat politique. Disons clairement que, tout en affirmant le principe selon lequel le gouvernement a un grand rôle à jouer dans l'établissement des priorités de développement statistique, nous croyons que ce pouvoir d'intervention devrait se situer bien en deçà d'une spécification des enquêtes nécessaires et encore plus des méthodes d'enquête à appliquer.
- Avec des dispositions qui ne sont **pas assez prescriptives**, on risque de sérieux embarras et de franches pertes d'efficacité puisqu'on est soumis au hasard. Comme la loi ne précise pas les droits, les obligations, les devoirs préalables ni les responsabilités des membres non fédéraux de l'appareil statistique et plus particulièrement des autorités cantonales, le système peut fort bien être gêné dans son fonctionnement.

Nous reparlerons de cette loi au chapitre «Recommandations».

4.2 Protection des données individuelles

La loi énonce l'obligation de protéger les dossiers individuels contre les examens non autorisés et de prendre toutes les mesures voulues pour que l'OFS ne divulgue pas de données par inadvertance. Les examinateurs n'ont rien relevé dans les interviews qui pourraient leur faire soupçonner que les règles de confidentialité ont été violées. Le personnel de l'OFS semble tout à fait gagné à l'idée d'une sauvegarde de la confidentialité des données individuelles à tous les échelons et dans tous les lieux de travail.

4.3 Obligation de renseigner

La question est double: il y a d'abord la question objective de savoir si la majorité des enquêtes menées par le système statistique suisse ont un caractère obligatoire ou non; il y a ensuite la question de savoir si les taux de réponse varient amplement selon qu'il s'agit d'enquêtes à caractère facultatif ou obligatoire. Ce sont là deux

questions de fait et, dans le cas de la première, les examinateurs constatent qu'une grande majorité d'enquêtes et sûrement toutes les enquêtes de premier plan ont un caractère obligatoire suivant la loi. Dans les interviews, il n'a nullement été fait mention d'une campagne systématique de «désobéissance statistique». Les examinateurs n'y voient donc pas une question prioritaire.

4.4 Observation de la loi par les organismes publics

Il semblerait que, sauf là où il existe des protocoles écrits - auquel cas les échanges d'information se font automatiquement -, l'OFS a de la difficulté à faire donner suite aux demandes qu'il adresse à d'autres organismes publics.

On doit dire que l'accès aux données administratives est inévitablement une question compliquée, et on a l'impression que, malgré les prescriptions de la loi, les organismes concernés regardent l'OFS de travers dans ses demandes, même si pour y donner suite ils n'ont qu'à légèrement modifier les renseignements qu'ils ont recueillis. Une forte liaison bilatérale serait probablement de nature à remédier à une telle difficulté. Ce serait plus rentable que de se mettre à faire des enquêtes alors qu'on dispose déjà de données administratives satisfaisantes.

Mais il n'y a pas que difficultés et obstacles. Des possibilités s'offrent aussi. Le protocole signé par l'OFS et l'OFEFP (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage) nous a paru un phénomène encourageant. Ce protocole d'entente délimite les domaines respectifs de responsabilité des deux organismes dans le cadre de la réalisation d'objectifs communs et dans le contexte d'activités statistiques en collaboration. Nous savons que, à bien des égards, cette coopération est la première du genre. C'est là un précédent à nos yeux, car on a trouvé la façon de financer conjointement une entreprise menée de concert et de décider de mesures permanentes de sauvegarde de la confidentialité des renseignements dans le cadre des dispositions de la loi.

4.5 Accès aux fonds officiels d'information

La loi et la déclaration provisoire de principe de l'OFS parlent déjà des questions d'accès aux dossiers administratifs, aussi serait-il inutile de reprendre ici ce qui est déjà familier. Rappelons-nous qu'un recours intense aux données administratives a pour effet extérieur marqué d'alléger la charge des milieux interrogés déjà peut-être irrités et de préserver relativement les bonnes dispositions de ces derniers à l'égard de l'organisme statistique. Autre effet bienfaisant: par une utilisation plus ample et des vérifications plus régulières, ces fonds de données administratives peuvent même gagner en qualité et en cohérence.

Comme dans la plupart des cas, il y a aussi des effets négatifs. Ainsi, les fournisseurs de données individuelles pourraient juger menaçante une utilisation par des départements et services d'État - quelles que soient les règles de protection adoptées - ayant les connaissances et les pouvoirs voulus pour faire des recoupements multiples de renseignements qui les concernent bien plus comme personnes qu'ils

ne peuvent concerner le gouvernement. Ils risquent de juger cet usage inadmissible s'ils n'ont pas été prévenus que cette exploitation des données administratives était possible.

Une dépendance à l'égard des dossiers dressés par le gouvernement à des fins administratives est source d'autres éléments de vulnérabilité. À la différence des statistiques pour lesquelles la continuité et la comparabilité dans le temps sont des vertus presque absolues, les fonds de données administratives sont habituellement soumis à un processus d'amélioration permanente et, souvent, de simplification. Si l'organisme statistique n'a pas voix au chapitre dans la détermination des modes de gestion de ce processus, il aura constamment de mauvaises surprises.

Comme remède à ces facteurs de vulnérabilité, il y a d'abord un ensemble de moyens de défense et de sauvegarde pour que le grand public n'ait pas à redouter de la part du gouvernement une capacité excessive de recoupement de données individuelles. Ainsi, en cas de raccordement de dossiers appartenant à des registres différents, la population devrait avoir une certaine garantie que, une fois qu'on aura atteint le but que l'on se proposait avec ce raccordement, les dossiers de recoupement seront détruits. Ajoutons que l'organisme statistique devrait avoir pour politique expresse de ne recouper de dossiers qu'à des fins statistiques (d'où l'implication que les résultats d'opérations de raccordement sont exclusivement diffusés sous forme d'analyses statistiques). Si on doute véritablement que le bien public qui découle d'une opération de raccordement soit en rapport avec l'ingérence dans la vie privée que celle-ci représente, le public devrait avoir le droit de savoir que de larges consultations ont eu lieu avec les groupes concernés. Il semblerait toutefois que ces mécanismes institutionnels et autres moyens nécessaires n'existent pas.

En second lieu, l'organisme statistique doit faire en sorte que ses recommandations soient prises en considération lorsque d'autres départements ou services planifient des modifications, des améliorations ou des simplifications.

4.6 Autonomie et ingérence

C'est là une question délicate. Les examinateurs l'ont abordée en éprouvant les divers arguments avancés par certains pour justifier une transformation de la qualité institutionnelle et juridique de l'OFS. On a ainsi demandé à un groupe choisi de gens de l'intérieur s'il connaissait des cas où des pressions comme les suivantes avaient été exercées:

- une instance politique aurait voulu que des résultats statistiques ne soient pas publiés ou encore qu'ils le soient à une date ultérieure;
- une instance politique aurait voulu que les chiffres d'un communiqué soient modifiés de sorte qu'ils «reflètent mieux la réalité»;
- une instance politique aurait voulu que l'on transforme le libellé d'un communiqué pour qu'il soit plus conforme à une politique particulière.

Les gens ont cité des exemples de ces trois types d'ingérence. Les détails ont moins d'intérêt que les conclusions à tirer de ces cas qui sont entrés dans la mémoire collective du personnel de l'OFS. Deux points sont particulièrement dignes de mention:

- les incidents racontés aux examinateurs étaient peu nombreux et généralement marginaux, mais le personnel y avait réagi avec une vive désapprobation;
- dans son état actuel, l'OFS est et pourrait demeurer vulnérable devant des interventions malencontreuses, même inspirées par les plus nobles motifs.

On pourrait prétexter ces incidents du passé pour remettre en question la fiabilité des chiffres produits ou l'objectivité de leurs éléments d'analyse¹⁴⁾. Qui plus est, comme les gens à l'OFS sont généralement au courant de ces incidents, certains membres du personnel pourraient être un jour tentés de «deviner» les réactions politiques à des résultats ou à des analyses statistiques, possibilité aux effets peut-être pernicieux. Bien que rares, les cas passés d'ingérence politique sont donc une autre raison de revendiquer plus d'indépendance pour l'OFS, qui doit être un organisme absolument au-dessus de tout soupçon aux yeux de la population.

¹⁴⁾ L'OFS a pris l'initiative de se doter d'une déclaration interne de principe, sans doute en vue a) d'assurer une large diffusion de règles fondamentales de conduite, b) de se protéger contre les ingérences dans ses activités et c) d'uniformiser les comportements au sein de son personnel. Il s'agit actuellement d'un énoncé mixte de principes et d'objectifs, et on peut espérer que, un jour, une version rationalisée recevra la sanction officielle et sera intégrée à la loi. Voici à titre d'exemple les dix premiers principes de la déclaration :

- toutes les statistiques produites par le système statistique suisse (ci-après appelées «statistique publique») sont utiles;
- les statistiques produites par le système statistique suisse sont publiques;
- les statistiques produites par le système statistique suisse sont mises à la disposition de toutes les parties en fonction de leurs besoins;
- les méthodes de production de la statistique publique sont décrites par écrit et peuvent être connues de tous;
- tous les commentaires officiels que font les membres du système statistique sur les statistiques publiées sont impartiaux;
- on ne privilégie aucun utilisateur en l'informant avant les autres de résultats statistiques;
- la statistique publique est à jour;
- la statistique publique fait partie de la mémoire collective de la nation;
- les méthodes d'établissement de la statistique publique ont un fondement scientifique;
- les statisticiens publics sont indépendants dans le choix de leurs méthodes.

III PERCEPTIONS

1. Comment les gens de l'extérieur voient-ils la statistique publique?

Nous ne nous abriterons pas derrière le fait que les gens de l'extérieur que nous avons rencontrés étaient trop peu nombreux pour que nous puissions répondre à cette question. Nous jugeons improbable qu'un groupe aussi divers que celui que forment un banquier, un parlementaire, un journaliste, deux hauts fonctionnaires, un conseiller de l'industrie et un universitaire se concertent pour répondre faussement à une question aussi primordiale que celle de leur perception de l'OFS. À notre avis, les réponses obtenues reflètent utilement ce qu'aurait pu nous dire un échantillon bien plus considérable d'utilisateurs concernés et bien informés si nous avions eu le temps de consulter plus de gens et l'avions jugé nécessaire.

Les critiques du système suisse que nous avons entendues demeuraient marginales, qu'elles aient porté sur les priorités, le décalage temporel apparent des données ou le manque de cohérence des diverses parties de l'appareil statistique. Tout groupe bien informé d'utilisateurs aurait des critiques semblables (et d'une même justesse) à formuler au sujet de tout système statistique de bonne réputation. Le fait fondamental est qu'aucune des personnes interrogées ne doutait du professionnalisme de l'établissement des statistiques, ni de ce que l'OFS soit l'organisme compétent dans ce domaine. De plus, on s'accordait largement à dire que, sous sa direction actuelle, l'Office avait fait des progrès dignes de mention et apporté une grande contribution à l'information dont la population suisse désire disposer sur elle-même, son organisation sociale et son économie. C'est donc à la lumière de ce que nous venons de dire que les réserves que nous avons faites devraient être interprétées.

2. Quels changements les gens de l'extérieur souhaiteraient-ils?

Les utilisateurs aux intérêts sociaux aimeraient que les statistiques sociales se multiplient et s'améliorent, notamment les statistiques sur la participation aux régimes de santé, la prestation de services de santé et le bilan sanitaire de la population. Comme Canadiens, nous aimerions aussi des renseignements sur le système éducatif et son incidence. Les utilisateurs aux intérêts économiques déplorent l'insuffisance des données sur les variations à court terme de la demande internationale. Ils signalent que la finesse descriptive de la statistique de la valeur ajoutée ne permet pas une analyse approfondie de la conjoncture industrielle, qu'on ne produit pas assez de données sur les services modernes (plainte qui revient dans tout le monde industrialisé) et que les données sur les ventes au détail sont tirées d'une enquête qui a un sérieux besoin d'être révisée.

Aucun utilisateur ne s'est sérieusement plaint de ce que nous percevions comme des faiblesses de la statistique trimestrielle des comptes nationaux¹⁵⁾. À l'éventuelle nécessité de renforcer cette statistique, on réagissait en disant que, au mieux, les

¹⁵⁾ À l'heure actuelle, l'OFS établit les données annuelles des comptes nationaux, mais une des directions du Département de l'économie se charge des données trimestrielles. On a consulté quelques utilisateurs de haut rang qui nous ont dit que, compte tenu de l'usage qu'ils faisaient de ces données, la situation présente était convenable et n'appelait pas une intervention de haut niveau.

données trimestrielles des comptes nationaux sont des chiffres de référence à consulter occasionnellement, mais à ne pas véritablement exploiter aux fins d'une analyse économique dans le cadre de l'élaboration de la politique monétaire, par exemple.

Les gens de l'extérieur ne remettaient pas en question les chiffres produits en soi, mais avaient l'impression que la situation institutionnelle de l'OFS devait être consolidée. Pour la commodité de notre exposé, nous avons rangé les vues exprimées dans trois catégories:

1. consolidation de l'OFS (orientations et motifs);
2. consolidation de la Commission de la statistique fédérale (pour qu'elle puisse devenir véritablement efficace);
3. amélioration de l'efficacité de la planification pluriannuelle.

3. Consolidation de l'OFS

Le directeur de l'OFS s'est interrogé sur la qualité juridique actuelle de son organisme - qui correspond à une direction générale de département - et sur la nécessité d'en faire un organe plus indépendant (appartenant à ce que l'on appelle le «Troisième Cercle»). Des préoccupations semblables ont été exprimées par diverses personnes interrogées qui craignaient que l'OFS soit maintenant trop exposé aux inévitables pressions politiques du département fédéral auquel il est rattaché. Que ces craintes soient fondées importe moins que la possibilité d'une vive perception d'ingérence politique à cause des rapports de subordination entre le directeur de l'OFS et la Conseillère fédérale responsable. Le tort qu'une telle perception pourrait causer à la crédibilité des chiffres produits était tel que ceux qui jugeaient un changement souhaitable n'en redoutaient pas outre mesure le coût¹⁶⁾.

D'autres torts sont possibles, tout aussi importants. Un effet subtil se manifeste chez les membres du personnel les plus exposés à céder à des pressions. Ce sont les gens mêmes qui risquent le plus de contaminer les données en essayant de «deviner» ce que veulent les représentants du pouvoir politique. Les membres du personnel de l'OFS qui songeaient aussi à des mesures propres à rendre l'organisme moins vulnérable - de préférence par l'acquisition d'une nouvelle qualité institutionnelle - voyaient de la même manière les risques liés à la situation actuelle.

On ne s'entendait toutefois pas sur deux points: devrait-on s'efforcer de remplir dès à présent les conditions d'une transformation de l'OFS en un «institut du Troisième Cercle» et devrait-on prévoir une longue période de transition? L'OFS devrait-il plutôt manœuvrer dans des eaux intermédiaires pendant quelques années avant de changer sa qualité institutionnelle une fois de plus?

¹⁶⁾ Le précédent retenu est celui de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle, organisme en autofinancement qui jouit donc d'une autonomie considérable en matière financière, au contraire de la situation de l'OFS.

4. Renforcement du rôle de la Commission de la statistique fédérale

La Commission de la statistique fédérale n'est pas efficace. Elle devrait être réorganisée et compter sur des gens d'un rang assez élevé pour que cet organe ait directement accès aux Conseillers fédéraux. Des gens interrogés de l'extérieur et de l'intérieur ont avoué juger que la Commission de la statistique fédérale n'avait rien d'un organe efficace. Ainsi, la Commission votait des résolutions et écrivait des lettres, mais sans grand effet ni sur la situation, ni sur le programme, ni sur le budget de l'OFS. Un des critiques interrogés allait jusqu'à déclarer que la volonté d'avoir une commission représentative (plutôt qu'efficace) voulait dire que chaque membre avait une vue par trop étriquée de ses propres intérêts, d'où la quasi-impossibilité d'une convergence de vues dans un dossier quelconque. Le conseil donné était a) d'examiner avec soin la composition de cet organe et son efficacité (personne ne remettait sa compétence en question) et b) de remettre sa qualité institutionnelle dans une nouvelle perspective de sorte que son président ait un meilleur accès aux décideurs des pouvoirs exécutif et législatif et exerce une plus grande influence sur eux.

5. Amélioration du rôle du programme pluriannuel

Le programme pluriannuel est une source de fierté. En fait, une des personnes interrogées a vu dans son existence même un modèle pour le Département de l'intérieur. On le critique cependant pour au moins deux raisons: il y a d'abord le fait qu'il soit régulièrement négligé par le Parlement, celui-ci se sentant moins concerné du fait qu'un projet prenne plus qu'une année parlementaire du début à la fin de sa réalisation; autre facteur, le Parlement affirme à répétition son indépendance en apportant des modifications, parfois très détaillées, au budget.

IV RECOMMANDATIONS

Dispositions juridiques et institutionnelles

1. Sur une période que nous ne pouvons estimer, mais qui devrait permettre tous les préparatifs nécessaires, on devrait transformer l'OFS en un institut indépendant. Nous ne nous sentons pas la compétence voulue pour juger si l'organisme devrait appartenir au «Troisième Cercle». Ce dossier extrêmement nuancé a plus à voir avec l'administration publique en Suisse qu'avec le fonctionnement d'un organisme statistique. Il est du plus haut intérêt aux yeux des examinateurs que le chef d'un organisme statistique, en l'occurrence le statisticien du gouvernement, ait la qualité et le rang des directeurs des autres instituts auxquels une grande indépendance administrative et professionnelle a été conférée. En tant que dirigeant d'institut (ou d'office selon le cas), le statisticien du gouvernement:

- devrait coiffer le système statistique suisse, en être le porte-parole et se porter garant de son intégrité (affranchissement de toute ingérence politique, sauvegarde de la confidentialité des données individuelles, intégrité professionnelle);
- devrait être désigné comme l'interlocuteur des hautes sphères du gouvernement pour ce qui est des principaux besoins de la clientèle;
- devrait être choisi comme intervenant de haut rang et de grande influence dans tout ce qui est modifications (habituellement légères) à apporter aux systèmes d'information administrative en vue de les rendre nettement plus utiles à des fins statistiques;

Dans le même temps, il conviendrait d'envisager la possibilité de conférer à la nouvelle entité une vocation fédérale-cantonale et un mandat exprès de réponse aux besoins en information statistique de base des échelons tant fédéral que cantonal (en plus du secteur non gouvernemental). Sans nous prononcer sur ce que devrait être la conception d'un tel institut, nous offrons des indications générales sur les éléments qu'il conviendrait de prendre en considération. La direction de l'«Institut» devrait avoir la liberté d'exploiter le plus efficacement un budget formé:

- d'une contribution fédérale votée annuellement par le Parlement;
- de contributions octroyées par les cantons dont les besoins d'informations statistiques ont été satisfaits;
- de fonds reçus de la clientèle fédérale ou cantonale, ainsi que des établissements d'enseignement et des instituts scientifiques, pour des travaux particuliers exécutés par contrat.

Le statisticien du gouvernement (directeur de l'«Institut») devrait relever d'un conseil d'administration qui se composerait de représentants de haut rang de la Confédération, des cantons, des milieux d'affaires et des milieux scientifiques ou universitaires.

La masse critique initiale de la nouvelle entité devrait être formée:

- de l'OFS;
- des offices statistiques des cantons ayant actuellement une capacité appréciable de production de statistiques.

Il ne faut toutefois pas faire preuve d'exclusivité dans cette entreprise. En d'autres termes, toute autorité cantonale se trouvant en mesure de démontrer qu'elle s'est dotée d'une loi statistique et qu'elle se conforme à des règles contraignantes en matière de confidentialité devrait être admise à faire partie de ce dispositif.

2. Que notre première recommandation mène ou non à la création d'une nouvelle entité sur le plan organisationnel, on devrait prendre des mesures pour renforcer les mécanismes officiels de collaboration de l'OFS et des cantons.

En outre, nous recommandons aux autorités compétentes:

- que l'OFS se voie accorder à des fins statistiques un accès légal aux dossiers administratifs tenus par les cantons;
- que l'on harmonise le cadre législatif régissant l'activité de l'OFS et des offices statistiques cantonaux.

En particulier,

- les offices cantonaux devraient obéir à des règles légales de sauvegarde de la confidentialité des données individuelles identifiables (règles comparables à celles auxquelles l'OFS est assujetti);
- il devrait être possible à l'OFS d'échanger des données identifiables à des fins statistiques avec les offices statistiques cantonaux ayant des règles de confidentialité comparables aux siennes;
- on devrait officialiser le rôle de l'OFS (ou du nouvel «Institut» si on donne suite à la première de nos recommandations) comme organe de coordination de l'appareil statistique national de la Suisse.

3. L'OFS¹⁷⁾ devrait avoir la latitude administrative voulue pour exécuter des travaux par contrat pour ses clients et en intégrer les recettes à son propre budget. Voilà une des clés de la souplesse dont cet organisme a besoin pour être plus à l'écoute des besoins des clients.

4. On devrait reconstituer et consolider la Commission de la statistique fédérale. En particulier,

- on devrait en choisir les membres principalement pour leur éminence individuelle plutôt qu'en application de principes de représentativité;

¹⁷⁾ Pour la commodité de l'exposé, nous appelons OFS cet organisme statistique central, que notre première recommandation amène ou non des changements de statut et de désignation.

- cet organe devrait avoir pour mandat exprès de veiller sur la vocation non politique de l'OFS et sur son affranchissement de toute ingérence politique;
- ses membres devraient être nommés par le Conseil fédéral sur les instances du statisticien du gouvernement pour que leurs conseils aient un maximum de prestige et de poids;
- on devrait soigneusement aménager le programme de cet organe pour qu'il traduise la grande importance attachée à ses avis; ainsi, la Commission pourrait être priée de donner des conseils sur le besoin pour le système statistique national de la Suisse de se rapprocher des normes de l'Union européenne, sur les priorités d'une telle entreprise, sur les avantages possibles d'un renforcement du côté de la demande des statistiques économiques, sur les considérations relatives à l'évolution future de la statistique sociale («Observatoire» projeté, par exemple, dans le domaine de la santé), etc.

Relations avec la clientèle

5. Nous recommandons que l'OFS mette nettement l'accent (avec l'appui du Conseil fédéral) sur le resserrement de ses liens avec la clientèle, notamment aux échelons fédéral et cantonal. En particulier,

- on devrait accorder un plus haut rang au statisticien du gouvernement pour faciliter son interaction directe avec les échelons supérieurs de l'État;
- on devrait renforcer les relations bilatérales permanentes avec les principaux départements fédéraux clients; on devrait songer à des protocoles officiels devant régir ces relations, non pas comme succédané de bonnes relations de travail, mais comme cadre propre à faciliter leur évolution;
- lorsqu'on charge des commissions d'étudier des politiques sectorielles (dans les domaines des transports, des forêts ou du tourisme, par exemple) avec la participation des autorités cantonales et fédérales, le statisticien du gouvernement devrait être invité à en faire automatiquement partie; dans l'exécution de leur tâche, ces commissions sont invariablement amenées à utiliser de l'information ou à demander des informations nouvelles; dans l'un et l'autre cas, le statisticien du gouvernement contribuera aux discussions par sa présence active et apportera une aide importante aux exercices prospectifs de planification.
- on devrait mettre en place un mécanisme administratif par lequel l'organisme statistique puisse recouvrer de ses clients les frais de travaux exécutés par contrat et utiliser ces fonds aux fins des travaux statistiques¹⁸⁾.
- l'OFS devrait examiner systématiquement l'opportunité de recourir à des comités consultatifs formés de spécialistes de l'extérieur dans les domaines où il ne reçoit pas encore de tels avis spécialisés.

¹⁸⁾ Nous avons déjà parlé de cette recommandation, mais nous la reprenons, en raison de son importance, sous la rubrique du renforcement des relations avec la clientèle.

Questions de gestion interne

6. On devrait propager l'élan que s'est donné l'OFS par la création et l'application du programme pluriannuel en ajoutant un certain nombre d'énoncés:

- évaluation en bonne et due forme des nouveaux besoins statistiques hautement prioritaires de la clientèle extérieure avec leur coût estimatif;
- description des améliorations à apporter au programme et à l'infrastructure en place avec leur coût estimatif;
- énumération des projets les moins prioritaires dans chaque domaine (dont on pourrait au besoin réaffecter les ressources à des projets plus prioritaires) avec une estimation des ressources que dégagerait la suppression de ces projets de moindre importance;
- description des conséquences à prévoir si on ne donne pas suite aux nouveaux projets proposés et si on réaffecte les ressources de projets jugés moins prioritaires.

Dans l'élaboration d'un tel programme, on devrait se baser sur les priorités de haut niveau énoncées par le statisticien du gouvernement qui, de son côté, devrait faire reposer son évaluation sur ses contacts permanents et très divers avec les groupes de clients. Pour qu'il y ait transparence, les cadres supérieurs de l'OFS devraient prendre une part active à ces discussions de planification, dont les conclusions devraient être décrites par écrit et communiquées largement à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisme¹⁹⁾.

7. On ne devrait approuver des projets que si les responsables disposent des ressources nécessaires à leur réalisation. Ces ressources ne devraient pas changer plus tard dans l'année sans que l'on renégocie avec ces mêmes responsables les tâches pour lesquelles les fonds ont été alloués au départ.

8. Pour que l'on connaisse tous les coûts nécessaires à un tel système de planification, on devrait continuellement suivre l'ensemble des frais afférents aux divers projets statistiques. Les gestionnaires devraient avoir couramment accès, à des fins de gestion, aux données sur les coûts des projets.

9. Nous recommandons de prêter une plus grande attention aux questions de *développement des ressources humaines*. En particulier,

- il devrait y avoir un programme de formation dirigée en fonction des compétences et des connaissances attendues du personnel professionnel et technique de l'OFS; quel que soit l'aménagement de ce programme, on devrait y trouver des éléments conçus pour rendre le personnel plus compétent en analyse; on devrait aussi conseiller au personnel le genre de connaissances à acquérir aux divers stades de la carrière;

¹⁹⁾ Les examinateurs conviennent que la direction actuelle de l'OFS a fait des pas dans cette direction tant par sa planification que par un élargissement de la participation aux discussions qui s'y rapportent. Nous recommandons de faire plus en ce sens, c'est-à-dire d'élargir encore la démarche et de la rendre plus intensive et aussi de la documenter le plus systématiquement possible (en n'oubliant pas les coûts).

- il devrait y avoir un programme officiel qui encourage et facilite la rotation du personnel au sein de l'OFS; ce programme aiderait grandement au perfectionnement du personnel et faciliterait nettement une réaffectation des ressources entre activités de faible et de haute priorité, ainsi que la cohésion institutionnelle²⁰⁾.

Questions de production

10. Nous recommandons à l'OFS de se doter peu à peu mais systématiquement d'une forte capacité d'exploitation de ses produits statistiques à des fins d'analyse socioéconomique. Ce faisant, l'organisme devrait aussi mettre en place des mécanismes qui garantiront que ses analyses seront rigoureusement neutres sur le plan politique, c'est-à-dire qu'elles seront libres de tout jugement normatif, de toute observation critique assimilable à une critique politique et de tout élément de défense de droits et d'intérêts.

I. P. Fellegi
J. Ryten

Ottawa, le 12 mai 2000

²⁰⁾ Statistique Canada, Formation et perfectionnement à Statistique Canada, *Institut de formation de Statistique Canada*, mars 1995. Ryten, J., Management Training and Development in Statistics Canada, *Nations Unies, Conseil économique et social, Commission de statistique*, 28^e réunion, mars 1995.

Annexe 1

Liste des gens interrogés

Liste des gens de l'extérieur interrogés

NOM	TITRE
DREIFUSS Ruth	Conseillère fédérale, Cheffe du Département fédéral de l'intérieur (DFI)
ANTILLE GAILLARD Gabrielle	Université de Genève
KAUFMANN Claudia	Secrétaire générale DFI
KAPPELER Beat	Journaliste
PARAVICINI Gian Antonio	Canton de Lucerne
RICH Georg	Banque nationale suisse
ROTH Jean-Pierre	Banque nationale suisse
ROCH Philippe	Office fédéral de l'environnement des forêts et du paysage
SAURER Peter	Administration fédérale des finances
STRAHM Rudolf	Conseiller national
WALSER Rudolf	Vorort

Liste des gens de l'intérieur interrogés

MALAGUERRA, Carlo	Directeur
BUHMANN Birgitte	Vie active et marché du travail
BUSCHER Marco	Structure de la population et des ménages
COTTER Stéphane	Evolution de la population
GILOMEN Heinz	Société et formation
GROSSENBACHER Armin	Information et documentation
HAUG Werner	Population et emploi
HANNI Werner	Services centraux
HERZIG Felix	Directeur suppléant
KAMMERMANN Michel	Économie spatiale
KOCH Dieter	Prix et consommation
MEIER Ruth	Comptes nationaux
SUAREZ DE MIGUEL Raul	Affaires internationales
CHEFS DE SECTION	

Annexe 2

Questions posées aux gens de l'extérieur

Introduction

Les interviews de gens de l'extérieur se divisent en trois parties :

1. *Faits*: On constate l'identité de la personne interrogée (et ses préjugés possibles), la nature de ses intérêts, la manière dont ceux-ci s'incarnent en besoins de données quantitatives et enfin la façon dont ces besoins sont communiqués à l'organisme statistique.

2. *Opinions*: On cherche à découvrir comment la personne interrogée perçoit et évalue les résultats passés et les perspectives d'avenir de l'organisme statistique à la lumière de sa propre expérience; ces questions constituent le cœur même de l'interview et servent à établir comment l'Office fédéral de la statistique (et le reste de l'appareil statistique) a répondu à la demande et l'a en réalité prévue (rapidité et qualité de l'information, données détaillées, renseignements subsidiaires fournis, etc.); on vise ainsi à déterminer si, aux yeux de l'intéressé, le système statistique réussit à convaincre les gens de l'extérieur de l'impartialité et de l'objectivité de son information.

3. *Conseils*: On demande à la personne interrogée de faire part aux intervieweurs de ses réflexions sur les améliorations à apporter à l'appareil statistique pour que celui-ci rende de meilleurs services, ainsi que sur les mesures d'ordre budgétaire, institutionnel et personnel à prendre; on cherche à voir dans quel ordre de telles réformes devraient avoir lieu (selon la personne interrogée).

Dans la suite de ce texte, nous expliquerons ces catégories et, par conséquent, les orientations de l'interview. Les expressions employées qui suggèrent déjà une réponse sont à éviter. Ainsi, il n'est fait aucune mention de l'«intégration» et, pourtant, il importe de découvrir si la perception d'une absence d'intégration influe sur l'opinion qu'on a de l'OFS et du reste du système. On ne parle pas non plus d'«analyse» malgré l'intérêt d'apprendre des personnes interrogées ce qu'elles pensent d'éléments explicites d'analyse. On ne peut que jauger les impressions qui se dégagent de l'interview en amenant les interlocuteurs à ces questions sans effectivement leur mettre les mots à la bouche.

Faits

1. Identité de la personne interrogée

En première partie, on constate qui est la personne interrogée et comment elle s'insère dans la hiérarchie de l'organisme dont elle fait partie. Il faut donc savoir où elle se situe par rapport au sommet de la hiérarchie, quel est l'échelon que, dans l'organisme statistique, elle considérerait comme correspondant au sien, depuis combien de temps elle traite avec l'OFS, avec quels autres organismes statistiques elle a des contacts réguliers ou importants, etc. Le but est de réunir assez de renseignements pour pouvoir attribuer une valeur de pondération à ses réponses aux questions qui suivent.

2. Questions d'intérêt pour la personne interrogée

Suivent les questions d'intérêt pour la personne interrogée. Cherche-t-elle par-dessus tout à savoir quels sont les taux de croissance trimestrielle en comptabilité nationale? Observe-t-elle les caractéristiques du marché du travail et les courants d'immigration? Sa perspective est-elle à court terme? Son activité est-elle celle d'un chercheur? Est-elle un intermédiaire et pour le compte de qui agit-elle (ad-joint d'un ministre, etc.)? S'intéresse-t-elle plus aux méthodes qu'aux résultats? Se soucie-t-elle plus de questions de bonne administration, d'intégrité, de viabilité, etc., de l'appareil statistique que des questions purement statistiques? Le but est de faire porter les questions qui suivent sur les sujets d'intérêt pour la personne interrogée.

3. La personne interrogée et l'OFS - la demande (1)

Il importe de cerner ce que la personne interrogée attend de l'OFS. Il y a deux axes à ces questions, le premier ayant à voir avec la qualité au sens le plus général du terme et l'autre avec la nature bien précise des sujets d'intérêt. En ce qui concerne la qualité, on cherche plus directement à apprendre si la demande a avant tout pour objet l'actualité ou la précision des données ou le degré de détail de l'information subsidiaire. Pour ce qui est de la nature de l'information, il s'agit de savoir si la demande a pour objet des données microéconomiques, régionales-cantoniales (par opposition à nationales), structurelles (par opposition à conjoncturelles), etc. Le but est de dresser un tableau d'ensemble de ce qui, aux yeux de l'intéressé, serait le produit idéal recherché dans un cadre statique.

4. La personne interrogée et l'OFS - la demande (2)

Il n'y a pas que la demande «statique», il est également nécessaire de savoir ce qui, aux yeux de l'intéressé, serait la capacité idéale d'innovation et d'anticipation de l'OFS dans ses produits.

5. Réponse de l'OFS aux yeux de la personne interrogée

Après avoir constaté l'identité de la personne interrogée, sa façon de fonctionner et sa perception de ce que devrait produire l'OFS (et le reste de l'appareil statistique), il faut vérifier ce que l'interlocuteur voit comme les produits effectifs de cet organisme tant en soi que dans le contexte de toute la production de l'appareil statistique. Le but n'est pas de faire le tour des «péchés» de l'organisme, mais plutôt de dégager un tableau mesuré des besoins de l'intéressé où on puisse voir combien de fois et dans quels cas ceux-ci n'ont pas été satisfaits.

6. Mécanismes d'adaptation aux yeux de la personne interrogée

Si l'information statistique fournie n'est pas idéale - comme on doit le supposer, du moins au départ -, on doit ensuite demander comment la personne interrogée a cherché à mieux mettre l'offre et la demande en correspondance. Plus précisément, qu'est-ce qu'elle a fait, par quels canaux de communication et avec quel degré de persévérance et de succès? La conscience qu'avait l'interlocuteur des leviers qu'il pouvait manœuvrer et la fréquence de leur utilisation sont des éléments de pondération dans l'évaluation de ses opinions et de ses suggestions.

Opinions

Cette section porte sur la triple réalité institutionnelle, personnelle et professionnelle, le but étant d'établir respectivement si les ressources en place sont *suffisantes, appropriées et compétentes*.

1. Ressources suffisantes

Il s'agit de savoir si, aux yeux de la personne interrogée, le cadre institutionnel suffit à produire des statistiques exploitables ou si des insuffisances empêchent toute correspondance entre offre et demande. Il y a quatre aspects à la question : correspondance entre le cadre institutionnel et les enquêtés, correspondance entre ce même cadre et les utilisateurs, cadre institutionnel qui réunit les services producteurs de statistiques en un appareil capable de fournir des statistiques à jour et intégrées, cadre institutionnel qui permet de bons rapports entre la direction de l'OFS et les milieux politiques. La connaissance qu'a la personne interrogée de ces questions viendra déterminer l'orientation de ce volet de l'interview.

2. Ressources appropriées

On ne peut faire abstraction des personnalités, qui peuvent être appropriées ou non. Il faut apprendre si, de l'avis de l'intéressé, la direction en place est appropriée ou non et pourquoi. Si la personne interrogée pouvait ou devait la remplacer,

quelles qualités jugerait-elle les plus importantes chez les nouveaux dirigeants et pourquoi? Il y a aussi l'aspect de l'interaction. Si l'intéressé pense que des changements d'ordre institutionnel s'imposent, les gens en place sont-ils plus à même de les apporter ou de s'y faire une fois qu'ils auront été apportés ou non, et pourquoi?

3. Ressources compétentes

La direction actuelle de l'OFS (et les autres membres de l'appareil statistique suisse) est-elle compétente et, sinon, quelles sont les lacunes? Peut-on penser qu'elle recrute ou ne recrute pas de jeunes professionnels à sa propre image? Cela veut-il dire que l'avenir sera porteur de toutes les insuffisances du passé?

4. Recommandations

On ne peut s'attendre à ce que des gens de l'extérieur y aillent de recommandations détaillées au sujet de l'organisation et des modes internes de fonctionnement d'un organisme statistique à moins, bien sûr, qu'ils aient déjà travaillé dans un service statistique. Il reste qu'ils peuvent avoir des opinions - et ils en auront très souvent - sur la façon dont l'organisme ou l'appareil statistique pourrait gagner en efficacité si un des aspects suivants changeait, par exemple :

- priorités de programme;
- système statistique, s'il y a quelqu'un pour rendre explicites les choix de priorités;
- conseil d'administration (ou Commission de la statistique fédérale);
- rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif;
- rapports avec les «organismes pairs» dans d'autres pays ou sur le plan international.

Ce volet de l'interview vise à obtenir l'avis de la personne interrogée sur ce qui doit être fait pour rendre le système plus efficace.

Annexe 3

Questions posées aux gens de l'intérieur

Faits: procédés

1. Quels sont les gens avec qui vous traitez (directement ou par des intermédiaires)?
2. À quelle fréquence les voyez-vous?
3. Comment savez-vous ce qu'ils veulent?
4. Comment savez-vous s'ils sont heureux de ce que vous leur fournissez?
5. Comment leur dites-vous qu'il vous faut plus de ressources pour leur donner ce qu'ils souhaitent?
6. Parlez-vous de cofinancement?
7. Comment persuadez-vous vos supérieurs de vous fournir les ressources qui vous permettraient de donner à vos interlocuteurs ce qu'ils souhaitent?
8. Quelle latitude de gestion avez-vous à l'égard des ressources à votre disposition?
9. Comment établissez-vous le coût de vos nouveaux produits?
10. Comment mobilisez-vous les parties de l'infrastructure dont vous pouvez avoir besoin?
11. Que faites-vous si vous commettez une erreur grossière dans vos prévisions de coûts?
12. Quand la dernière fois avez-vous tenté d'augmenter votre budget pour répondre à de nouvelles demandes?
13. Autant que vous sachiez, vos collègues agissent-ils de la même façon?
14. Comment réglez-vous vos problèmes de ressources, bilatéralement ou multilatéralement?

Faits: pressions

1. Vos utilisateurs vous demandent-ils des données préalables (avant tout le monde)?
2. S'ils en demandent, que faites-vous?

3. Vos utilisateurs demandent-ils des données non publiées ou impubliables?
4. Que faites-vous si la qualité des données paraît inacceptable?
5. Consultez-vous vos collègues pour savoir si leur manière de procéder concorde avec la vôtre?

Faits: produits

1. Une fois que vous répondez à une demande de données préalables, que faites-vous des produits en question? Les communiquez-vous à ceux qui vous les ont demandés? Prenez-vous votre temps pour les analyser? Vérifiez-vous s'ils dévoilent des choses qui ne devraient pas être divulguées? Examinez-vous s'ils concordent avec d'autres indicateurs statistiques? Faites-vous un peu de toutes ces choses? Citez des exemples.
2. Y a-t-il des limites à ce que vous pouvez faire de vos produits statistiques? Ces restrictions vous sont-elles expressément imposées ou viennent-elles de vous? Citez des exemples au besoin.
3. Y a-t-il une procédure qui vous oblige à faire examiner vos produits par d'autres? Si oui, qui sont ces autres?
4. S'il n'y a pas de procédure obligatoire, prenez-vous sur vous d'agir ainsi?
5. Vos collègues appliquent-ils la même règle?
6. Citez des exemples révélateurs de procédures d'examen avec la méthode suivie et les résultats obtenus.

Opinions: votre propre travail

1. Êtes-vous troublé de constater l'écart entre ce que, à votre avis, on attend de vous et ce que vous estimez être en mesure de faire avec les ressources à votre disposition?
2. L'écart en question (s'il y en a un) influe-t-il sur la fiabilité, l'actualité et le niveau de détail publiable de ce que vous produisez?
3. Êtes-vous seul à penser ainsi ou vos collègues et votre directeur sont-ils du même avis?

Opinions: votre propre office

1. Que pensez-vous de la façon dont on répartit les ressources?
2. Que pensez-vous de la façon dont on favorise la cohérence institutionnelle?
3. Que pensez-vous de la façon dont on règle les conflits au sein de l'organisme?
4. Que pensez-vous de la façon dont on aborde les conflits extérieurs (différences d'opinions)?

(Dans tous les cas, dites quelle est la procédure suivie et montrez par des exemples si elle donne de bons résultats pour ainsi mieux étayer l'avis que vous exprimez.)

Opinions: votre propre office dans le contexte du système statistique

1. Votre office est peut-être le rouage le plus important du système statistique suisse, mais il n'est pas le seul. Doit-on déplorer ou saluer ce fait? Pourquoi?
2. Si on doit le déplorer, votre office fait-il ce qu'il faut pour accroître son importance relative?
3. Donnez des exemples d'occasions manquées, s'il y en a eu.

Questions posées à tous les chefs de section (meeting)

1. Avez-vous déjà eu des rencontres collectives?
2. Donnez des exemples de sujets abordés.
3. Que voyez-vous comme la plus grande menace pesant sur votre office?
4. Si votre office devait rétrécir, que devrait-il faire moins?
5. Votre office a-t-il la possibilité :
 - de s'étendre?
 - de se diversifier?
 - de se mettre en vedette?
 - de devenir plus influent à long terme?Donnez des exemples.
6. Votre office examine-t-il bien les possibilités qui s'offrent à lui ou non? Pourquoi et quelle serait la bonne façon d'agir?

Annexe 4

Méthode d'examen par les pairs

Mise en garde

Bien sûr, le présent document aurait pu être bien plus intéressant s'il avait fait état des constatations des examinateurs, mais tel n'est pas notre propos. Ayant parlé des motifs à l'origine de l'examen, nous limiterons nos commentaires pour l'instant à une description de la démarche d'examen, c'est-à-dire de ses critères, de ses objectifs et de ses méthodes.

Qu'ont fait les examinateurs?

Quelles sont les certitudes que les utilisateurs, où qu'ils se trouvent, désirent au sujet d'un organisme statistique? Pour l'essentiel, ils veulent obtenir la triple certitude suivante :

- I. que l'organisme calcule bien (s'il dit, par exemple, que l'économie a eu un taux de croissance de 3,5 % au dernier trimestre ou que 4 personnes actives sur 100 n'ont pas trouvé de travail dans la semaine de référence, l'utilisateur veut être sûr que les estimations ne seraient pas meilleures si quelqu'un d'autre les avait établies);
- II. que l'organisme ne gaspille pas ses ressources à mesurer des choses que peu désirent connaître, mais produit des données qui aideront à trancher les débats publics et à faire prendre des décisions aux autorités et éclaireront les gens sur la façon dont fonctionne l'économie et la société;
- III. que l'organisme recourt aux meilleures méthodes pour effectuer ses divers calculs et produit, par conséquent, les meilleurs résultats que l'on puisse espérer dans les limites budgétaires assignées et que, à mesure que s'améliorent les méthodes adoptées, il fait siennes ces améliorations pour mieux faire les choses dans ces mêmes limites budgétaires.

Il est possible, mais quelque peu difficile de vérifier si ce que fait un organisme statistique est généralement utile. On peut aussi observer si un service statistique suit l'évolution des méthodes les plus recommandées pour chacune des applications dont il s'occupe. Il est malheureusement moins facile d'inviter des gens de l'extérieur à vérifier si les estimations statistiques produites sont exactes et, en fait, les meilleures que l'on puisse souhaiter compte tenu des méthodes employées.

Il existe cependant une façon indirecte de répondre à toutes les questions, même à la première. Si un échantillon du personnel paraît compétent et motivé et s'il y a en

place les mécanismes de base pouvant permettre à un organisme statistique de fonctionner comme il le devrait, il est fort probable que tout le reste soit aussi d'une qualité suffisante. Tout examen par les pairs qui se déroule dans des délais restreints privilégierait la méthode indirecte pour livrer des observations sur l'office ainsi examiné. Si on constate que les éléments de base sont solides, l'exercice aura atteint ses objectifs, surtout s'il propose aussi des améliorations à apporter aux procédures et aux mécanismes en place.

Participation de l'échelon politique

Il ne suffit pas dans ce cas de recevoir un mandat du directeur de l'Office fédéral de la statistique. Pour que l'exercice soit efficace, l'échelon supérieur doit aussi être mis à contribution de trois manières au moins. D'abord, celui-ci doit connaître et appuyer l'exercice et donc s'engager à donner suite aux recommandations présentées. Ensuite, on doit donner l'occasion à l'échelon supérieur de faire part de ses préoccupations et d'instaurer un dialogue avec les examinateurs. Enfin, une fois remis le rapport d'examen, on doit non seulement mobiliser l'échelon politique, mais aussi rendre publiques les conclusions des examinateurs. S'il ne devait pas en être ainsi, ce serait que l'exercice accuserait foncièrement une lacune dans sa capacité de susciter des changements favorables.

Normes

Il y a des normes fondamentales et d'autres encore qui sont dictées par les circonstances. Certaines sont idéales et d'autres, pragmatiques. Elles peuvent reposer sur les attitudes et les opinions ou sur des mécanismes et des dispositifs qui favorisent la réalisation d'un certain nombre d'objectifs. Dans le présent examen, la norme pratique a été la description analytique qu'a donnée un des examinateurs (I. P. Fellegi) du fonctionnement du système statistique canadien¹⁾. Compte tenu des différences de contraintes réglementaires, de pratiques administratives, d'échelles de fonctionnement et de questions d'intérêt public, on a voulu établir si, dans l'appareil statistique suisse, il y avait des mécanismes permettant de régler les problèmes propres à tout organisme statistique. Pour citer quelques exemples, constatait-on l'évolution des intérêts des utilisateurs et donnait-on suite à ces constatations? Les mécanismes de fixation d'un ordre de priorité étaient-ils efficaces et compréhensibles pour le personnel? Était-on constamment pressé de gagner en efficience? Y avait-il des moyens de s'assurer que les ressources étaient réaffectées aux activités qui pouvaient se révéler les plus rentables?

Des points de repère comme l'énoncé «Principes fondamentaux de la statistique publique» étaient présents à l'esprit des examinateurs dans leurs efforts pratiques en vue de constater si le personnel pouvait agir en toute objectivité, impartialité et neutralité.

¹⁾ I. P. Fellegi, Caractéristiques d'un système statistique efficace, conférence Morris Hansen (1995), Washington Statistical Society.

Opinions au sujet du système et, par conséquent, de l'organisme

Les examinateurs ont interrogé un échantillon d'utilisateurs concernés de l'information statistique. On avait choisi ceux-ci parce qu'ils étaient représentatifs d'aspects primordiaux de la vie publique en Suisse. On comptait un légiste, un banquier, deux économistes venant respectivement du secteur public et du secteur privé, un analyste en politiques d'un autre département, un statisticien des autorités cantonales et un universitaire reconnu pour ses travaux en économie quantitative. Certaines des personnes interrogées connaissaient intimement les rouages de l'Office fédéral de la statistique, étant membres de la Commission de la statistique fédérale appelée à conseiller la Conseillère fédérale responsable.

Les interviews ont été étendues. Elles ont permis de recueillir les opinions des gens sur la capacité de l'OFS à assurer des services efficaces, son adaptabilité, la fiabilité des données fournies, la qualité et la motivation de son personnel, le genre de leadership du directeur et le caractère suffisant du cadre institutionnel de l'appareil statistique. À l'annexe I, nous présentons le canevas de ces interviews. Nous en avons respecté l'esprit dans tous les cas, mais en devant inévitablement l'adapter aux circonstances, aux intérêts et aux points de vue des personnes interrogées.

On a prié ces dernières de proposer des modifications (choses à ajouter ou à modifier ou responsabilités à réaménager) à apporter au système, à ses intervenants et à leur interaction avec le gouvernement et le reste de la société. On n'a pas voulu restreindre les conseils sollicités. Ainsi, on pouvait proposer des modifications aux lois, au cadre institutionnel en place ou aux comportements de l'OFS et des autres éléments de l'appareil statistique suisse.

Moral, motivation et compétence du personnel de l'OFS

On a fait subir à certains membres du personnel le genre d'interview approfondie destinée au groupe de gens de l'extérieur. Bien sûr, les questions - et aspect plus important encore, les intérêts des examinateurs - différaient (le canevas des interviews figure à l'annexe II du présent rapport). Les examinateurs s'intéressaient à quatre grands aspects subjectifs :

- I. le personnel avait-il un engagement, des buts et des orientations en commun?
- II. se rendait-il compte qu'il travaillait dans un organisme de services qui, par définition, devrait être à l'écoute des désirs des utilisateurs?
- III. subissait-il des pressions indues susceptibles de l'empêcher de respecter intégralement les principes fondamentaux énoncés;
- IV. était-il suffisamment associé à la démarche par laquelle l'organisme s'adaptait à l'évolution de la demande des utilisateurs, c'est-à-dire à la façon dont on réaffectait les ressources en fonction de l'évolution des priorités?

Idéalement, l'échantillon de personnes interrogées devrait être représentatif, fût-ce grossièrement, de la hiérarchie et de la diversité de disciplines et de centres d'intérêt propres à l'organisme. Dans la pratique, il aurait été trop long de vouloir ménager une telle représentativité. Ajoutons que, aux points de convergence des opinions sollicitées, on ne peut sans doute tirer plus comme renseignements de la procédure employée.

Ressources financières et humaines

Le bien le plus précieux d'un organisme statistique est son personnel, mais pour acquérir, développer et garder un personnel, l'organisme doit se doter d'une stratégie active en gestion des ressources humaines. Un office statistique sera bien plus adaptable si ses systèmes de gestion financière lui donnent les moyens de réaffecter les ressources et de mettre un prix sur les produits d'entrée et de sortie. Voilà pourquoi les services de gestion financière et de planification du personnel sont des centres névralgiques auxquels nous avons dû tout particulièrement nous attacher dans le cadre de notre examen. Dans ces questions, il y a sans doute seulement à dire au départ que les lois et les règlements ne doivent pas faire obstacle à des décisions rationnelles et qu'ils doivent être utiles à une gestion efficace. Bien sûr, un service statistique fait partie d'une administration publique nationale et il n'est pas assez indépendant pour adopter ses propres pratiques en matière de rémunération, de gestion de recettes, d'embauche, de licenciement, etc. Dans l'examen, nous avons voulu séparer les contraintes extérieures - tout en les reconnaissant - des pratiques de l'organisme et nous concentrer sur ces dernières pour voir de quelle marge de manœuvre on disposait en réalité pour la gestion de l'office statistique.

Interviews collectives et règles de confidentialité

Les interviews à deux sont essentielles, car votre interlocuteur peut s'exprimer librement, d'autant que - comme dans le cas qui nous occupe - les règles de confidentialité sont souveraines. Ce genre d'interview accuse néanmoins des limites. Il n'y a pas d'interaction des membres du personnel. Les échanges ne sont pas tels qu'on puisse déceler les rivalités et les antagonismes. On ne voit pas non plus les possibilités d'action collective. Dans une certaine mesure, les examinateurs ont recouru à des interviews tant individuelles que collectives, bien que les premières aient primé. Cependant, ils ont interrogé collectivement à une occasion les membres du troisième échelon de gestion et leur ont donné trois sujets d'intérêt commun (voir l'annexe III) à débattre.

Dernière étape

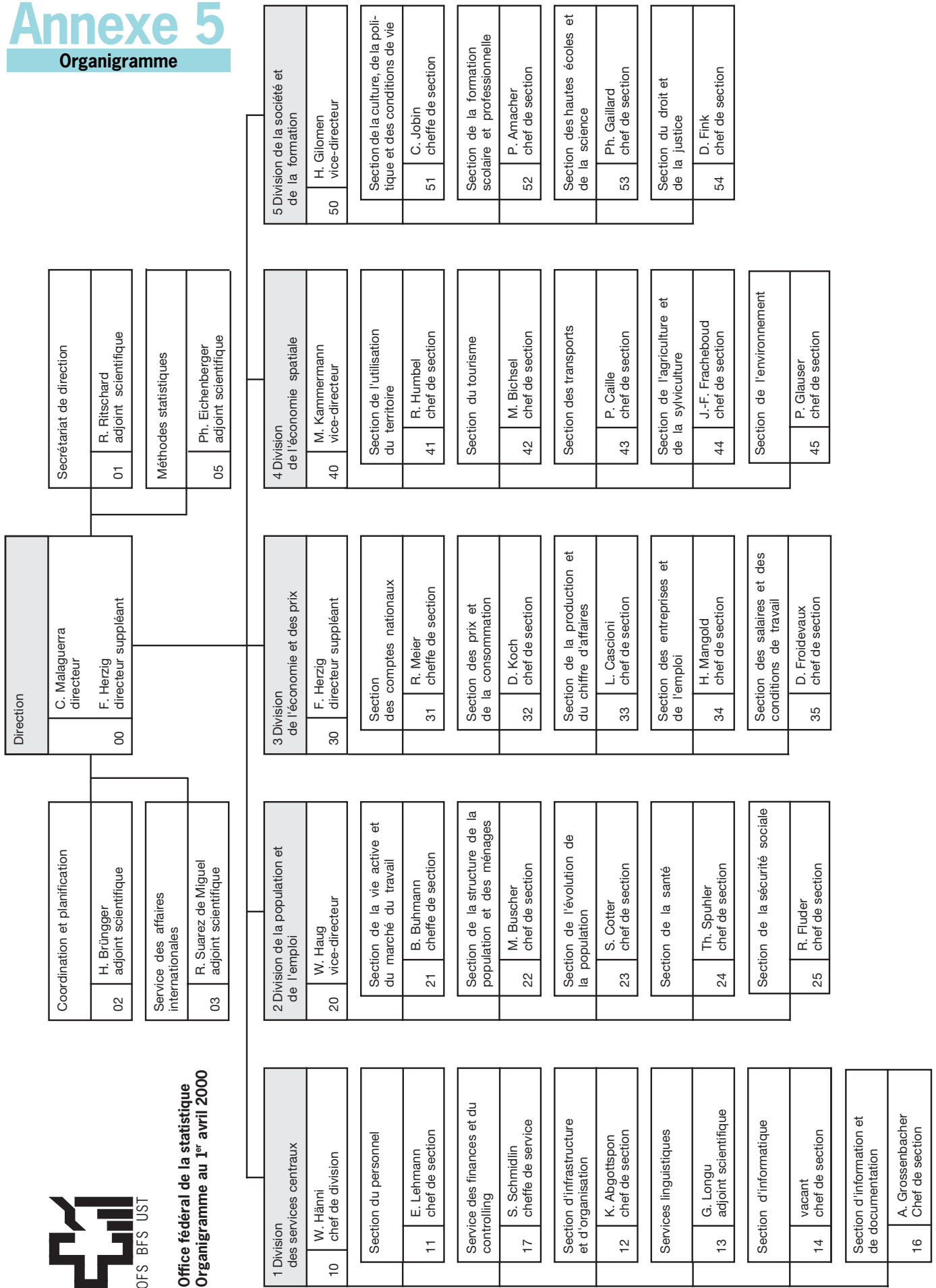
Les constatations doivent être communiquées. Avec un examen d'origine interne, on doit être sûr que les résultats parviendront non seulement au directeur de l'OFS, mais aussi à ses interlocuteurs politiques et à la société en général. Il faut donc que le rapport qui en émane soit rendu public. Si on le rend public, il sera nettement plus facile de le faire prendre en considération lorsque le groupe de destinataires est celui qui savait au départ que l'exercice allait se tenir.

Conclusions

La démarche adoptée est viable. Il y avait sans doute d'autres façons de mener l'exercice, mais celle qui a été retenue a paru efficace. La franchise et l'ouverture en sont des conditions préalables. Si le personnel hésite à faire part de ses préoccupations aux intervieweurs, l'exercice peut devenir très laborieux. Avec un public qui ne se soucie pas de la qualité de l'information statistique, il serait devenu impossible.

Annexe 5

Organigramme



Office fédéral de la statistique
Organigramme au 1^{er} avril 2000

CURRICULUM VITAE**Ivan P. Fellegi, Ph. D.**

Statisticien en chef du Canada

PERSONNEL

Né à Szeged, Hongrie, le 22 juin 1935

ÉDUCATION

Université de Budapest, Hongrie	B. Sc. (Math.)	1956
Université Carleton, Ottawa	M. Sc. (Math.)	1958
	Ph. D. (Math. stat.)	1961

EMPLOI**Statistique Canada**

1957-1962	Statisticien
1962-1965	Chef, Section de recherche et de consultation en sondages
1965-1971	Directeur, Service de recherche en sondages et enquêtes
1971-1973	Directeur général, Direction de la méthodologie et des systèmes
1973-1978	Statisticien en chef adjoint, Secteur des services statistiques

Gouvernement des États-Unis

1978-1979	Affecté à la commission mise sur pied par le président Carter sur la réorganisation du système statistique des États-Unis
------------------	---

Statistique Canada

1979-1984	Statisticien en chef adjoint, Secteur des statistiques sociales
1984-1985	Sous-statisticien en chef du Canada
Depuis 1985	Statisticien en chef du Canada

ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES**Récipiendaire de l'Ordre du Canada (Membre en 1992, Officier en 1999)****Récipiendaire de la Médaille de la ville de Paris (échelon vermeil), 1989****Détenteur d'un doctorat honorifique en droit de l'Université Simon Fraser, Vancouver, 1995****Détenteur d'un doctorat honorifique en droit de l'Université McMaster, Hamilton, 1997****Récipiendaire de la Médaille d'or décernée par la Société statistique du Canada, 1997****Récipiendaire de la Médaille Robert Schuman décernée par la Communauté européenne, 1997****Membre honoraire, Institut international de statistique, 1993****Président, Institut international de statistique, 1987-1989****Président désigné, Institut international de statistique, 1985-1987****Président, Association internationale des statisticiens d'enquête, 1985-1987****Président, Société statistique du Canada, 1982****Vice-président, Institut international de statistique, 1977-1981****Président, Board of Governors, Université Carleton, 1995-1997****Président, Conférence des statisticiens européens, 1993-1997****Membre, Board of Governors, Université Carleton, 1989-1992****Membre honoraire, Royal Statistical Society****Membre, American Statistical Association****Membre, American Association for the Advancement of Science**

Jacob Ryten

Ancien Statisticien en chef adjoint du Canada

Jacob Ryten était Assistant du responsable des statistiques du Canada jusqu'à la fin de l'année 1997, lorsqu'il quitta le Service public canadien. Il avait occupé cette position placée au niveau d'Assistant adjoint au ministre depuis septembre 1985. Auparavant, il exerçait les fonctions de Directeur et de Directeur général du bureau canadien de la statistique.

M. Ryten est portugais de naissance et de culture britannique. Il a effectué ses études de deuxième et troisième cycles (1957 et 1959) en Economie et Statistiques à la London School of Economics. Il est également diplômé du Canadian National Defence College (1978-79) et ancien Président de l'Inter-American Statistical Institute (1993-1996).

Au cours de sa carrière, M. Ryten a travaillé aussi bien aux Nations Unies (1959-62 et 1979-1984) qu'à l'OCDE (1962-1969). Lors de son second mandat au service des Nations Unies, il a été affecté en tant que conseiller du gouvernement équatorien puis assesseur sur des questions touchant à la comptabilité nationale et à la politique fiscale de divers gouvernements d'Amérique Latine, d'Afrique et d'Asie. En plus de son travail actuel en Suisse, M. Ryten est aujourd'hui consultant à temps partiel du Bureau des statistiques des Nations Unies, des ministères argentin et chilien des Finances, des instituts de la statistique espagnol et israélien, et il a conservé des responsabilités d'enseignant au Centre de formation de son ancien bureau du Canada.

Jacob Ryten est l'auteur d'un certain nombre d'articles techniques sur les statistiques économiques et il travaille actuellement à un livre sur l'organisation statistique commandé par les Nations Unies. En 1997, il a reçu le prix de la Most Distinguished Executive Career dans le Service public canadien.

Jacob Ryten vit à Cirencester, Gloucestershire (Royaume-Uni).