

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 35 (1977)
Heft: 2

Artikel: Contribution à la réflexion sur le malaise de la statistique officielle
Autor: Cuendet, Gaston
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-137881>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Contribution à la réflexion sur le malaise de la statistique officielle

Gaston Cuendet,
professeur à l'Université de Genève

D'une manière plus ou moins ouverte et agressive selon les pays, la « statistique officielle » fait l'objet de critiques diverses. Dans cette étude, nous tentons d'analyser quelques-unes des causes des insuffisances dénoncées afin d'esquisser l'évolution souhaitable.

I. LA STATISTIQUE OFFICIELLE

1. Qu'est-ce que la statistique officielle ?

Définition de la statistique

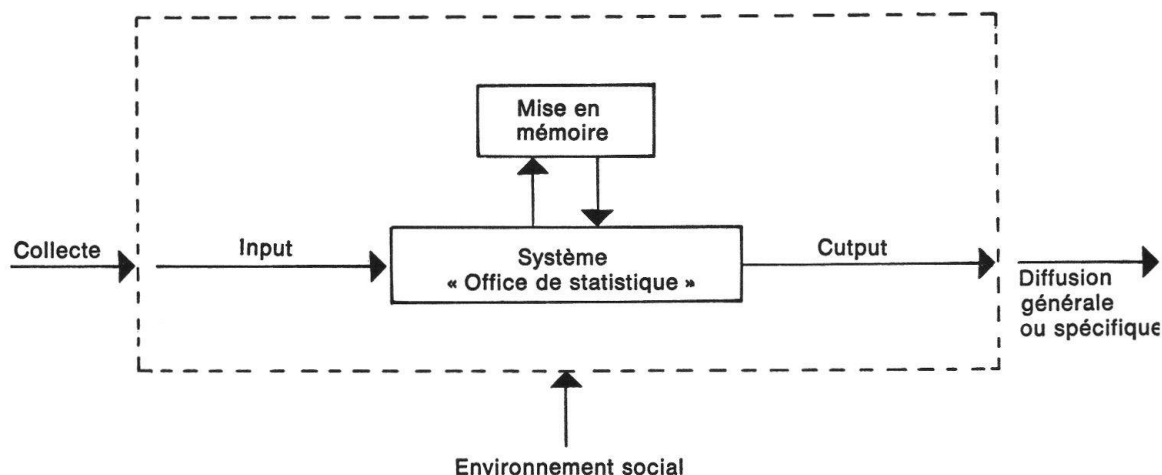
Le terme de « statistique » est utilisé pour la première fois en 1785 ; il vient du latin moderne « statisticus » « relatif à l'Etat »¹. A l'époque, ce terme recouvrait uniquement « l'étude méthodique des faits sociaux, par des procédés numériques (classements, dénombrements, inventaires chiffrés, recensements), destinée à renseigner et aider les gouvernements ». Aujourd'hui, la définition de cet aspect de la statistique ne se restreint plus à l'Etat : « C'est un ensemble de données numériques concernant une catégorie de faits et utilisable selon des méthodes d'interprétation. » Avec C. Malaguerri, nous nous rallions volontiers à une définition proche de celle de Menges : « C'est la représentation quantitative et théoriquement fondée d'une réalité donnée »².

Cependant, il existe un second aspect de la démarche statistique. Les séries d'informations numériques ne sont fréquemment pas utilisables sans autre ; elles nécessitent des méthodes d'interprétation, si l'on veut tirer le parti maximum de leur valeur d'information. Dans cette optique, un relevé statistique, une série de données sont considérés comme de l'information brute, primaire, dont il s'agit de neutraliser les imperfections, de compenser les insuffisances et de déceler le sens profond. D'où le développement d'un arsenal d'outils d'interprétation scientifique qui permet, dès 1843 déjà, de définir la statistique comme étant aussi « un ensemble de techniques d'interprétation mathématique appliquées à des phénomènes pour lesquels une étude exhaustive de tous les facteurs est impossible, à cause de leur grand nombre ou de leur complexité ».

Les critiques formulées aujourd'hui envers la statistique s'adressent au rôle de recueil et de collecte des informations. Concrètement, on constate que le chercheur, l'économiste et le politique en quête d'informations n'obtiennent en général pas sans autre les informations désirées et surtout pas dans une forme directement utile. On peut donc à bon droit se demander si le rôle et les objectifs de la statistique officielle ont été formulés avec une clarté suffisante.

Fonctions de la statistique officielle

Fondamentalement, un office de statistique est un système d'input/output au sein duquel l'information subit une certaine élaboration. En effet, la fonction de recueil de statistiques consiste à puiser des informations précises dans l'environnement social, à les systématiser et à les remettre à disposition de l'environnement sous forme de séries ou d'ensembles de données. Ce système peut être représenté comme suit :



A remarquer que la mise à disposition peut se faire soit sous forme de diffusion générale (par le truchement de publications), soit spécifiquement sur demande. Cette schématisation de la fonction de recueil statistique souligne deux problèmes :

Objectifs : La première interrogation que doit se poser la direction d'un tel système concerne la finalité des outputs. Une définition des objectifs permet d'une part la sélection des inputs nécessaires et d'autre part une économie des moyens. Dès le moment où manque une définition précise et limitée des informations attendues par d'autres systèmes, certains besoins des systèmes utilisateurs ne sont pas couverts.

Elaboration : L'autre question est celle de l'ampleur du traitement, du degré d'élaboration que subissent les informations au sein du système « Office de statistique ». Alors que, fondamentalement, le traitement doit se borner à la mise en forme des séries statistiques, la tendance est à l'élargissement de l'action du sous-système « élaboration », et ceci dans la mesure où le personnel des offices a été formé à la discipline de la « statistique ». C'est ainsi que P. Gilliland écrit : « Les offices de statistique pratiquent de manière insuffisante les techniques d'interprétation mathématique. Leur activité est trop restreinte aux dénombrements »³. Même si cette tendance découle naturellement du souci de perfection qui anime un statisticien de qualité, on ne doit pas oublier que, dans la règle, plus une information est élaborée et se différencie de l'information brute primaire, moins son champ d'application potentiel est vaste.

2. La statistique officielle en Suisse

Développement du système statistique suisse

Tenter de définir et de délimiter le secteur de la statistique officielle en Suisse n'est pas facile. A titre d'exemple de cette difficulté, remarquons que, sur le plan fédéral seulement, il existait en 1975 plus de 200 statistiques pratiquement non coordonnées. De plus, la satisfaction de besoins nouveaux et des essais de remise en ordre sont actuellement en cours, tant sur le plan fédéral que sur les plans cantonal et communal.

Le début de la statistique moderne se situe, selon Senglet, vers le milieu du XIXe siècle dans les pays occidentaux⁴. En Suisse, c'est à la même époque qu'on peut fixer la naissance de notre système statistique. Sa mise en œuvre s'appuyait avant tout sur

des travaux préalables de statisticiens isolés. A ce sujet, le Conseil fédéral affirmait, le 9 janvier 1860, que « la Suisse est du petit nombre des Etats civilisés qui, sous le rapport de la statistique, marchent avant les autres pays. A la fin du siècle dernier (le XVIII^e siècle) et au commencement de celui-ci (le XIX^e siècle), elle a fait infiniment plus, si ce n'est de manière absolue, du moins comparativement à d'autres pays » ⁵.

La loi fédérale du 21 janvier 1860 qui, à la suite du message du 9 janvier 1860, instaurait un « Bureau fédéral de statistique », reposait donc sur des bases solides. Et l'on était à ce point décidé à aller de l'avant que le 9 février 1860 déjà, on mettait au concours le poste de « Directeur du bureau de statistique » dont la tâche était, selon le texte légal, « d'obtenir une statistique complète de la Suisse ». La loi du 23 juillet 1870 « concernant les relevés officiels de statistique en Suisse » semble cependant se placer en retrait par rapport aux intentions de 1860 et il fallut attendre 1889 avant de voir apparaître un nouveau texte légal confiant au Bureau fédéral de statistique la charge de recueillir d'autres informations que sur la démographie seulement. Ce n'est finalement qu'au cours des vingt-cinq dernières années qu'on a pris pratiquement conscience de l'utilité d'informations statistiques régulières. On constate que, pour corriger les lacunes du passé qui n'avaient pas traduit les intentions ambitieuses de 1860 dans les faits, de nombreux besoins se sont révélés.

Senglet souligne cependant que l'ensemble des besoins statistiques se sont exprimés, et ont apparemment été satisfaits, en ordre dispersé, sans ligne directrice, au long de quatre étapes successives dont la dernière fait droit aux besoins nouveaux de la politique sociale ⁶. Mais le concept global ayant fait défaut, il est aujourd'hui difficile de saisir le système statistique suisse autrement qu'en le subdivisant en trois sous-systèmes pratiquement disjoints, soit :

- au niveau fédéral : des services spécialisés dans la production d'informations statistiques (Bureau fédéral de statistique et différents autres offices producteurs) répartis dans six départements fédéraux ;
- au niveau cantonal : quelques offices statistiques cantonaux qui produisent des informations statistiques et font de la recherche quantitative, chacun selon les besoins propres de son canton ;
- au niveau communal : un certain nombre d'offices statistiques sont également voués à la recherche quantitative et n'envisagent que leur horizon limité.

C'est à l'encontre de ces trois sous-systèmes, mais plus particulièrement du système fédéral, que s'expriment les critiques de la « statistique officielle ».

Insuffisances des systèmes statistiques

L'étude des textes disponibles démontre que, dans tous les pays industrialisés, la statistique fait l'objet d'une critique souvent négative et ne jouit que d'une très faible considération.

Absence de concept directeur : Ce qui apparaît très nettement, particulièrement en Suisse, c'est que l'absence d'un concept directeur conduit à une dispersion des efforts. La transformation des conditions sociales a révélé partout les insuffisances des systèmes statistiques en vigueur jusqu'alors. Kleinewerfers s'est exprimé comme suit :

« Pendant très longtemps, le manque d'informations officielles reconnues valables n'a pas eu beaucoup d'importance pour l'Etat et la politique, puisqu'une vraie direction de la politique n'était pas nécessaire. » ⁷

Inadéquation face aux besoins : Même lorsqu'un concept valable est en place, deux raisons supplémentaires concourent à l'inadéquation des statistiques par rapport aux besoins. Tout d'abord, la « clientèle » de la statistique officielle est hétérogène, ses besoins sont divergents. D'où le sentiment de certains usagers que les indications chiffrées disponibles n'ont qu'une utilité limitée. De plus, l'interprétation de séries statistiques se fait par un processus d'auto-apprentissage dont la caractéristique principale est d'amener à formuler constamment de nouveaux besoins d'informations, afin de donner forme à des hypothèses qui se précisent lors de l'avancement de la réflexion. Or, la plupart du temps, ces nouveaux besoins n'ont pas été prévus lors des relevés originaux.

Lenteur du traitement : Tous les systèmes officiels de statistique travaillent lentement. P. Bertaux écrit : « Les informations statistiques suffisamment sûres et surtout suffisamment à jour, sur la marche de l'économie d'un pays font défaut... Le grand problème est l'actualisation maximale de la statistique et de son élaboration ⁸. P. Drucker s'était exprimé comme suit : « La plupart de ceux qui sont aux responsabilités, que ce soit dans le gouvernement, dans les hôpitaux, dans les universités ou dans l'économie, passent beaucoup de leur temps à tenter d'obtenir quelques informations, la plupart du temps inexactes et peu fiables, sur ce qui s'est passé hier. » ⁹

Elaboration sophistiquée : Une des dernières causes de mécontentement doit être recherchée dans le fait que, « trop fréquemment, les statistiques offertes se distinguent par leurs articulations plus ou moins sophistiquées, qui correspondent plus à des possibilités de la technique statistique, qu'à des besoins réels des utilisateurs » ¹⁰.

*

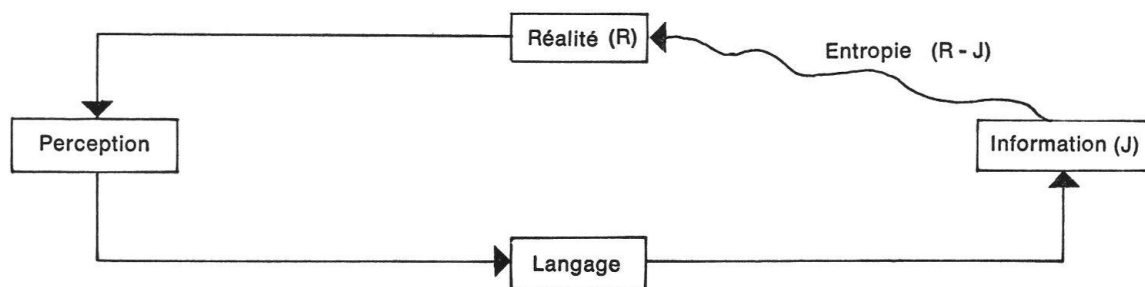
Cette rapide analyse montre que c'est tout autant à l'extérieur du système (absence de concept directeur, évolution rapide des besoins) qu'à l'intérieur du système (difficulté de traitement et sophistication inutile) que l'on peut localiser les sources de mécontentement.

II. QUELQUES ASPECTS FONDAMENTAUX DE L'INFORMATION STATISTIQUE

1. Les bases théoriques de l'information

Les mécanismes de perception de l'information

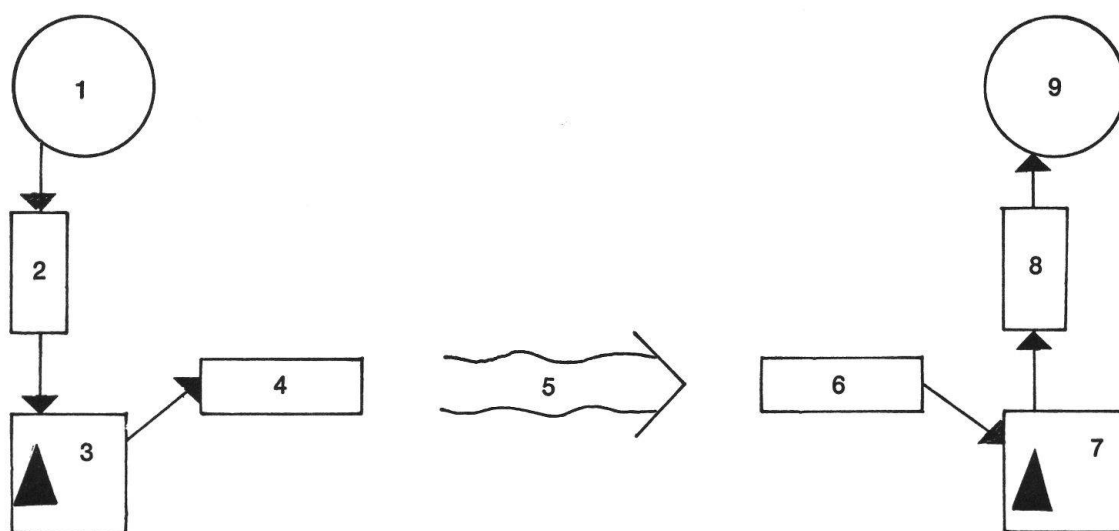
Le mécanisme de prise de connaissance, dans le processus d'information statistique, fonctionne en mode indirect, sur base médiate, si bien qu'entre la réalité et l'image statistique fournie, il existe plusieurs relais. Or, chaque relais intermédiaire, chaque échelon supplémentaire (généralement le langage oral ou écrit) ne fournit en général qu'une représentation tronquée de la réalité, de sorte qu'entre la réalité et l'image qui se forme par perception indirecte, il existe un appauvrissement réel qu'on peut nommer entropie. En aucun cas, l'information, si riche soit-elle, ne parvient à recréer la totalité de la réalité dont elle est le reflet. Dans sa forme la plus simple, la représentation schématique de ce phénomène d'appauvrissement en est la suivante :



L'analyse de ce circuit démontre que l'insertion, après la perception, d'une phase « langage » entraîne une distorsion du signifiant par rapport au signifié. Car, non seulement l'information primaire au niveau de la perception ne représente pas toute la réalité, mais sa transformation en image verbale ou écrite oblige le possesseur de l'image primaire (premier récepteur) à procéder à une simplification radicale, sélective et déformante pour transmettre sa propre image par des mots ou des phrases ; on sait que le sens dont on charge un mot, son aspect sémantique, est entaché d'une forte subjectivité. Finalement, à réception du message et de l'information chez le second récepteur, l'image qui se forme chez lui de la réalité initiale de l'objet signifié, est à nouveau altérée par sa propre sélectivité du moment.

Le mécanisme de transmission de l'information

En s'appuyant sur le schéma fondamental de Shannon et Weaver, D. Bakker a représenté comme suit le mécanisme de transmission de l'information ¹¹ :



- 1 — Emetteur
- 9 — Récepteur
- 2 + 8 Rapports de l'émetteur/récepteur avec le message
- 3 Message au départ
- 4 + 6 Codage/décodage
- 5 Transmission
- 7 Message à l'arrivée.

Ce schéma démontre, complémentirement au mécanisme de perception, que de multiples distorsions potentielles peuvent exister lors de la transmission d'une information. Ces perturbations peuvent prendre diverses formes (erreurs d'impression, coquilles, difficultés de lecture ou de perception, perte de messages) qui, toutes, empêchent que l'information « colle » à la réalité. Même si, dans le cas de la transmission physique, des mécanismes de vérification peuvent être intercalés à titre de sécurité, il existe un risque considérable d'écart entre le signifié et le signifiant. Ces perturbations peuvent être assimilées à ce que Shannon et Weaver appelaient des « bruits ».

En termes de collecte, de mise en forme et de diffusion d'information statistique, il apparaît clairement, au travers des principes rappelés ici, que tant dans la perception de l'information statistique que dans sa transmission, des risques considérables de distorsion existent.

2. Caractéristiques de l'information statistique

L'information statistique présente non seulement tous les caractères de l'information générale, mais comporte aussi des particularités propres.

Valeur concrète d'information de la statistique

Quatre caractéristiques au moins limitent la valeur significative de l'information numérique par rapport à l'information en général.

Premièrement : l'information statistique résulte du groupement méthodique de faits sociaux se prêtant à une évaluation numérique. Il faut, par conséquent, que ces faits se plient à des regroupements par catégories bien déterminées. Lors de telles catégorisations, la réalité subit une distorsion. De plus, nombre de faits ne se prêtent pas à la mesure statistique. Or ceux-ci peuvent être déterminants pour la compréhension de la société, tels certains événements politiques.

Deuxièmement : la statistique ne renseigne jamais sur la situation de l'instant même ; elle est toujours attardée. Dans la mesure où la mise en forme des dénombrements est soignée, la statistique perd une large part de sa valeur d'actualité.

Troisièmement : il faut être conscient des limites de la vision statistique des événements. Bertaux le rappelle en montrant qu'il y a opposition entre l'échelle unitaire et l'échelle statistique de considération des phénomènes ¹². Un même fait prend deux significations différentes selon qu'on le considère à l'échelle unitaire et individuelle ou à l'échelle statistique. C'est ainsi qu'un général d'armée arrive « statistiquement » à être satisfait d'enlever une position avec une perte de dix hommes seulement, alors que pour chaque famille qui perd ainsi un de ses membres, l'événement a une toute autre signification.

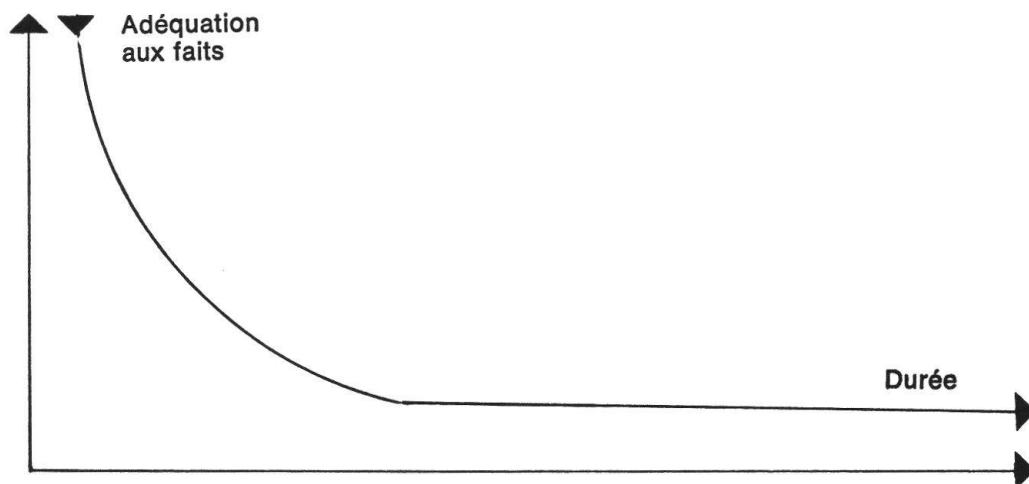
Quatrièmement : la statistique est trop docile. Sauvy constate que deux causes principales poussent à une mauvaise utilisation de statistiques trop dociles ¹³. Il y a tout d'abord une certaine paresse intellectuelle. Trop fréquemment, les séries statistiques sont utilisées sans qu'on tienne suffisamment compte des définitions complètes des éléments recensés. Mais on constate parfois une absence certaine d'objectivité dans

l'utilisation de chiffres. Les séries statistiques sont alors utilisées non pour rechercher la vérité, et découvrir les lois qui régissent certains phénomènes, mais pour prouver un point de vue.

Utilité de l'information statistique

L'utilité fondamentale de l'information (et par conséquent de l'information statistique) est de perfectionner chez le récepteur le modèle interne de la réalité extérieure et de contribuer à réduire son incertitude ; par là même, l'information influence le comportement individuel et social de chacun. Cette modification peut cependant s'orienter selon deux axes fort différents : la première utilité de l'information statistique, c'est d'améliorer la connaissance de certains faits sociaux, sans autre ambition que cette recherche d'une compréhension nouvelle. Le second type d'utilité de l'information statistique tend aussi à l'amélioration de la connaissance du monde social, mais en vue d'une action ultérieure. Il s'agit donc, dans l'un et l'autre cas, pour l'information statistique de réduire l'incertitude chez ceux qui l'utilisent, soit pour la *connaissance désintéressée*, soit en vue d'une *action ultérieure*.

Dans le premier cas (connaissance désintéressée du passé), une information statistique inadéquate ou incomplète ne comporte pas de conséquences graves. De telles imperfections sont tout au plus contrariantes ¹⁴. Dans le second cas (meilleure action pour le présent et le futur), des statistiques imparfaites peuvent entraîner des conséquences graves, pour autant que l'utilisateur attache à une information statistique plus de poids qu'elle ne peut en avoir réellement. Par exemple, lorsqu'on utilise une série statistique pour prendre une décision qui engage l'avenir, on formule implicitement l'hypothèse que le présent et le passé récent contiennent les lois selon lesquelles se développera l'avenir. Or, dans un univers social dont l'évolution s'est considérablement **accélérée**, rien n'est moins certain que cette constance dans les paramètres de l'évolution. Si bien que l'information statistique utilisée pour l'action est soumise à une sorte de loi de l'entropie qui peut se représenter comme suit :



Plus l'information vieillit par rapport à la réalité qu'elle concerne, moins elle « colle » à cette réalité. Il y a donc perte de substance de l'information au fur et à mesure que le temps passe. Il importe donc que l'information statistique utilisée comme base pour la décision soit à disposition avant que les faits n'aient évolué au point que l'image fournie par la statistique soit de nouveau inadéquate.

En revanche, en dépit des limites de la vision statistique, il faut souligner que la mise en séries statistiques permet fréquemment de faire apparaître et de révéler certains aspects cachés de la réalité. Soumises aux procédures d'élimination des erreurs et des imperfections, aux techniques d'interprétation et d'extrapolation, les informations statistiques peuvent révéler ce qu'un auteur appelle « des relations structurées entre les événements » ; elles permettent de prendre ainsi conscience de certains aspects cachés de la réalité.

Economie de l'information statistique

Il convient de rappeler ici que la fourniture d'information statistique est soumise, comme toute activité dans le domaine économique, aux limites de la loi de la rentabilité, même lorsque les offices collecteurs sont des organes des collectivités publiques. Deux questions se posent dans ce contexte :

Calcul économique : il y a, dans le rôle des offices de statistique une tension entre les principes de perfection (Vollständigkeit) et d'économie (Wirtschaftlichkeit). Les moyens des offices de statistique sont forcément limités, ce qui les oblige à des choix dans les matières à recenser et dans le degré de perfection du travail. On doit donc consciemment se demander, dans ce contexte, si les éléments dénombrés sont bien les plus utiles à la collectivité. En Suisse, par exemple, le Bureau fédéral de statistique exécute encore actuellement des dénombrements sur la base d'obligations déjà anciennes. C'est ainsi qu'il est plus facile de connaître la production annuelle d'œufs que le nombre total d'écoliers.

Saturation : alors qu'habituellement l'on entend des protestations contre l'insuffisance d'informations statistiques, Ackoff souligne que, dans l'économie tout au moins, les dirigeants sont plus handicapés par la pléthore que par l'absence d'informations ¹⁵. La plupart des responsables reçoivent actuellement plus d'informations qu'ils n'en peuvent traiter avec efficacité ; mais une bonne partie de cette information n'est pas pertinente. Cette constatation met le doigt sur le fait que, si une carence d'information peut être néfaste, la pléthore peut provoquer tout autant d'inefficacité. Il existe en effet un seuil de saturation au-delà duquel l'esprit humain non seulement ne semble plus capable d'analyse critique préalable puis d'assimilation de l'information retenue, mais perd aussi une partie de l'information déjà acquise. On imagine sans peine le gaspillage que représente, sur le plan économique, une telle « sur-information ». Il semble donc préférable de produire moins de statistiques, mais plus pertinentes par rapport à la connaissance du sujet, que de submerger l'utilisateur avec de très nombreuses informations dont une partie seulement se révéleront utiles.

3. Conclusion

Les causes du malaise de la statistique officielle ne peuvent, nous l'avons vu dans ce chapitre, être recherchées, analysées et supprimées que grâce à une compréhension

des caractères particuliers de l'information statistique. Que cela soit l'entropie qui existe obligatoirement entre le signifié et le signifiant, la perte de valeur de l'information statistique directement liée à son vieillissement, ce chapitre fournit de nombreuses explications aux critiques formulées habituellement.

III. ESSAI DE TYPOLOGIE DES BESOINS EN INFORMATIONS STATISTIQUES

1. Origine de l'accroissement des besoins

L'information statistique réduit la frange d'incertitude, soit dans le domaine de la connaissance pure, soit en vue de l'action. Même si cette définition restreint le champ des usagers possibles, les besoins des diverses catégories d'intéressés (nous en distinguons quatre) ne sont apparemment pas convenablement satisfaits. Il y a là un certain paradoxe, car l'éclairage du futur par extrapolation perd de sa valeur dans la mesure même des changements considérables et rapides dans tous les domaines : sociologique, économique, technologique, spirituel et politique. La connaissance du passé, même récent, est de moins en moins utile pour diminuer l'incertitude que comporte le futur.

Deux raisons profondes, au-delà de l'incertitude liée à une accélération de l'histoire, expliquent cependant la croissance des besoins en information statistique.

Mutation des organisations : le passage d'organisations petites et moyennes au stade de « grandes organisations » entraîne un redimensionnement de la pensée et une perte de la valeur de l'information ancienne, à la suite du passage à un autre niveau. Concrètement, le changement de dimension des organismes politiques et économiques entraîne la métamorphose d'une information immédiate, donc vivante, riche, complexe et dynamique, en une information médiata, figée, vieillie, synthétique, simplifiée et attardée qui est néanmoins de plus en plus nécessaire en raison du fait que le monde est devenu trop complexe pour se prêter à une connaissance directe et personnelle.

Interdépendance des organisations : l'imbrication entre organisations devient de plus en plus intime, grâce à un accroissement des interrelations, si bien qu'une organisation de n'importe quel type ne peut plus être considérée hors de son contexte (entreprise, administration, groupe politique, société, etc.) Or, ces interrelations, cette interdépendance, passent obligatoirement par une meilleure connaissance de l'environnement économique et social.

2. Les besoins du monde scientifique

L'information statistique est utilisée par les hommes de science comme matière première afin de parvenir à une meilleure connaissance et à une compréhension plus profonde de la réalité sociale, grâce aux méthodes mathématiques d'interprétation. Or, il faut bien admettre que les besoins des chercheurs sont sans limites. Tout, dans la vie sociale, peut être objet de recherche ; tous les angles d'analyse sont permis, un même objet peut être étudié sous de multiples aspects. De plus, l'interprétation d'informations engendre généralement des hypothèses qui ne peuvent être vérifiées que si l'on dispose

de nouvelles informations statistiques. Au surplus, il est rare que le scientifique se laisse arrêter par la considération de l'absence de rapport raisonnable entre le coût des informations demandées et l'utilité que le résultat de ses recherches présentera pour la société.

Un office statistique ne peut, de ce fait, orienter son activité et s'organiser pour satisfaire l'ensemble des besoins passés, présents et futurs du monde de la recherche scientifique. Ce qu'il peut faire, c'est de conserver les informations primaires de base de telle façon que les chercheurs puissent à n'importe quel moment en prendre connaissance et les mettre en forme, les traiter et les interpréter selon leurs besoins.

3. Les besoins du monde politique et administratif

Etymologiquement et historiquement, il s'agit de la première « clientèle » des bureaux de statistique. Pour la préparation de décisions politiques, une connaissance statistique de la société, des courants économiques et démographiques qui l'animent apparaît nécessaire. Par le passé, le manque d'informations statistiques de valeur reconnue n'avait pas de conséquences graves pour l'Etat, puisqu'une vraie direction politique ne paraissait que peu nécessaire. L'évolution sociale très rapide, l'accélération de l'histoire demandent aujourd'hui des décisions politiques mieux fondées. La raison en est, selon P. Bertaux, que la fonction de prévision passe progressivement de l'individu à la collectivité, ce qui comporte d'une part une certaine atrophie du sens prévisionnel chez l'individu et d'autre part, un accroissement considérable de la responsabilité prévisionnelle des collectivités ¹⁶. Il faut cependant garder en mémoire que la décision résultante n'est pas forcément de meilleure qualité du fait de l'abondance d'informations statistiques, en particulier quand une décision rapide et relativement moins documentée a des effets plus favorables qu'une décision lente et basée sur une ample documentation statistique. C'est le cas dans toutes les décisions de type conjoncturel. A part les tâches qui furent confiées au cours du siècle dernier aux organes officiels de la statistique, ceux-ci doivent faire face aujourd'hui à des demandes nouvelles pour lesquelles les bases légales ne sont établies qu'avec un certain retard, bien que les problèmes à résoudre se fassent de plus en plus pressants ; c'est notamment le cas des questions d'assurance-maladie, de circulation, de parités monétaires, de conjoncture économique.

4. Les besoins du monde économique

Par monde économique, nous entendons ici uniquement les entreprises et associations professionnelles, puisque les besoins statistiques de l'aspect conjoncturel de l'économie sont couverts au titre du monde politique et administratif.

Sous l'angle des besoins statistiques de ces organisations, il faut différencier les statistiques internes (utiles et nécessaires surtout au niveau opérationnel) des statistiques de provenance extérieure (nécessaires pour les décisions stratégiques qui déterminent l'insertion de l'entreprise dans son environnement). Ces statistiques extérieures qui permettent une connaissance approfondie de l'environnement social et économique de l'entreprise (ou du moins elles le devraient), émanent de la statistique officielle. L'importance de statistiques de qualité ressort ici d'autant plus qu'il faut différencier fondamentalement les décisions politiques des décisions d'entreprise : les conséquences d'une

mauvaise décision politique sont rarement catastrophiques pour la collectivité ; il est exceptionnel que l'une d'entre elles tombe en faillite ! Dans l'entreprise, par contre, une décision stratégique erronée peut avoir des conséquences désastreuses et amener la disparition d'une organisation. Et c'est précisément dans ce domaine que les entreprises dépendent de la statistique officielle pour documenter leurs décisions ; c'est pourquoi, l'absence de séries statistiques officielles fiables et suffisamment actuelles les contraint fréquemment à recourir à des études privées pour assurer leurs décisions.

5. Les besoins de l'opinion publique

L'homme de la rue ressent également le besoin de se situer par rapport à l'évolution rapide de son environnement. En sa qualité de consommateur, de contribuable, de citoyen, il ne peut rester insensible aux images successives que lui transmettent les moyens d'information. Cependant, on a peine à définir et à classer les besoins d'informations statistiques de cette catégorie d'utilisateurs. La caractéristique fondamentale de ces besoins est qu'ils prennent naissance au gré des événements, pour satisfaire une certaine curiosité momentanée et qu'ils meurent en général tout aussi rapidement. Il serait donc fort difficile de définir ces besoins à l'avance ; mais cela n'a, à notre sens, pas grande importance, car les statistiques utiles aux autres catégories d'utilisateurs suffisent en général largement à l'opinion en tant que matière première de l'information.

6. Caractéristiques des différents types de besoins

Pour tenter d'ordonner les besoins statistiques, nous avons recours ici à deux critères.

Coût de l'erreur : dans le domaine statistique, comme dans d'autres domaines des sciences sociales, la mesure d'importance d'un facteur quelconque peut se définir par le « coût de l'erreur ». Sous cet angle, ce qui différencie les différents types d'utilisateurs, c'est précisément les conséquences divergentes que provoqueraient des statistiques plus ou moins justes ou pertinentes. Le monde scientifique, pour sa part, pourrait fréquemment se passer facilement de statistiques. Une telle lacune est tout au plus « un état de fait contrariant »¹⁷. Quant aux décisions politiques, prises à un rythme relativement lent, elles ne se basent pas uniquement sur des informations de type statistique, mais incorporent un certain nombre d'autres éléments de décision (compromis entre différents besoins, souci d'équilibre politique, inertie croissante des corps sociaux gigantesques) qui enlèvent partiellement de leur poids aux informations statistiques. Il n'y a finalement que pour les entreprises que le coût de l'erreur, à la suite d'informations statistiques erronées ou insuffisantes, peut être extrêmement élevé et conduire même à la disparition. C'est pourquoi fréquemment de tels organismes suppléent aux lacunes de la statistique officielle en organisant leurs propres enquêtes.

Portée des informations : cependant, et c'est un second point de vue, si au niveau de l'organisme individuel, une hiérarchie des besoins peut s'établir sur la base du coût de l'erreur, on peut élever le débat au niveau de la société dans son ensemble et considérer que c'est l'horizon (à court, moyen ou long terme) qui détermine l'importance des informations statistiques. Dans ce cas, les décisions même stratégiques de l'entreprise ne peuvent être considérées que comme du court terme. L'Etat lui, par l'importance et la lourdeur de son appareil de décision, doit être considéré comme agissant

dans le moyen terme. Pour sa part, le monde scientifique explore l'avenir avec le long terme en vue. Sous cet angle, on peut dire que l'importance d'une bonne information statistique croît en fonction de la portée de la décision.

7. Conclusion

Notre analyse des quatre catégories d'utilisateurs de la statistique officielle et le rappel de leurs besoins nous ont-ils permis d'avancer quelque peu en direction d'une solution du « malaise » ressenti ? En tout cas, une focalisation s'est opérée sur les besoins (multivoques il est vrai) des usagers du monde politique, administratif et économique. Il devient évident que, dans la mesure où la fringale d'informations statistiques de ce vaste secteur sera apaisée, les autres secteurs doivent en recevoir en règle générale, suffisamment de retombées positives sous forme d'informations primaires ou élaborées, pour que leurs propres désirs puissent être satisfaits sans travail complémentaire important.

IV. EVOLUTION POSSIBLE DE LA STATISTIQUE OFFICIELLE

1. Bases de la réflexion

Nous récapitulons ici quelques-unes des constatations auxquelles nous a amené cette étude.

Les insuffisances de la statistique officielle

Quelques-unes des critiques adressées à la statistique officielle concernent le fond du problème. Ce sont entre autres, rappelons-le :

Inadéquation par rapport aux nécessités : la statistique officielle n'a pas évolué avec les besoins. Beaucoup d'informations statistiques publiées sont sans utilité réelle, alors que des renseignements nécessaires ne peuvent pas être obtenus.

Méconnaissance des besoins des usagers : s'il y a inadéquation, c'est que les organes de la statistique officielle — certains d'entre eux tout au moins — paraissent ne pas connaître les usagers dont ils devraient satisfaire les besoins. A noter cependant que ce sont souvent les usagers eux-mêmes qui, consultés, sont incapables de formuler leurs exigences.

Absence de concept directeur : l'inadéquation de la statistique par rapport aux besoins, ainsi qu'une difficulté de communication avec la plupart des usagers de la statistique officielle, ont conduit à la création d'un nombre important de centres de production d'informations statistiques. Ces sources multiples produisent chacune leurs propres séries, sans grande coordination, si bien que les renseignements ainsi obtenus sont hétérogènes, peu ou pas compatibles entre eux et par conséquent difficiles à agréger.

Au-delà des critiques de fond, un certain nombre de faiblesses se manifestent quant à la forme de la statistique officielle :

Délai de publication : nous avons vu que la publication des relevés de la statistique officielle exige un certain délai de traitement, si bien que les chiffres publiés ont déjà perdu une part de leur utilité lorsqu'ils deviennent publics.

Utilité restreinte : l'absence de contact avec les usagers, tout comme l'impossibilité de ceux-ci de préciser leurs besoins, font qu'une partie de l'information statistique fournie paraît inadéquate, parce qu'elle ne recense pas tout ce qui est désiré. C'est la raison de l'apparition de diverses statistiques de sources multiples qui permettent de parer aux défauts des publications officielles.

Sophistication des traitements : une partie des informations statistiques produites ont subi un traitement qui tient plus de l'interprétation mathématique que de la mise en forme. Or, comme tout traitement voile partiellement les données primaires, les utilisateurs dont la « culture statistique » est fréquemment rudimentaire n'y retrouvent pas les indications primaires dont ils pensent avoir besoin. Il y a donc antinomie entre le souci de clarté et de rigueur du statisticien et les attentes des utilisateurs.

Les contraintes de la statistique officielle

La statistique officielle ne peut évoluer et s'adapter aux besoins selon son bon plaisir. Elle est prisonnière des institutions et systèmes politiques et sociaux, ce qui lui impose de nombreuses contraintes parmi lesquelles on peut souligner les suivantes :

Limitations budgétaires : l'idéal serait de répondre de manière totale, rapide et complète à tous les besoins exprimés par l'ensemble des usagers de la statistique officielle. Cependant, chacun des organes qui actuellement font partie du système de la statistique officielle est soumis à ses propres règles budgétaires restrictives qui limitent les moyens à sa disposition. Les solutions à rechercher devront donc tenir compte des moyens et règles budgétaires propres à chaque centre producteur de statistique.

Fiabilité optimale : une statistique officielle, souvent citée comme référence dans des publications scientifiques, ne peut se permettre d'être entachée d'erreurs. Elle doit donc présenter une fiabilité optimale, tempérée cependant par les deux autres contraintes de budget et de délai.

Difficultés politiques : s'il existe partout, mais en Suisse plus particulièrement, de multiples sources de séries statistiques officielles, c'est non seulement parce que les instances principales n'ont pas pu ou pas su répondre à tous les besoins. C'est aussi parce qu'à chaque niveau politique, différents organes tendent à prouver leur utilité et leur autarcie en couvrant eux-mêmes une part de leurs besoins en statistique. De nombreux relevés statistiques ont ainsi vu le jour, d'une utilité relativement limitée sur le plan général, puisqu'ils répondent à des besoins spécifiques très individualisés. Or, vouloir mettre de l'ordre dans cette jungle en tentant de tailler (ou tout au moins d'ordonner) les multiples relevés qui prolifèrent ici ou là, reviendrait, dans l'esprit de beaucoup d'administrations et d'entités publiques concernées, à attenter à leur liberté d'action. Une amélioration ne peut donc être envisagée uniquement sous l'aspect objectif, mais doit tenir compte tant des multiples particularités nées des circonstances que des résistances obstinées auxquelles elle se heurtera.

Les caractéristiques de l'information statistique

L'information statistique présente des caractéristiques qui rendent sa récolte difficile et son utilisation délicate.

Perception de l'information : les mécanismes de perception de l'information révèlent que le signifiant (mot, image ou chiffre) est incapable de correspondre à la totalité du signifié.

Transmission de l'information : lors des transmissions et mises en forme successives de l'information, de très nombreuses distorsions peuvent se produire.

Valeur concrète de l'information : l'information statistique est fragmentaire (elle ne reproduit jamais l'ensemble de la réalité) et attardée. De plus, elle est docile et se plie à la volonté de son producteur ou de son interprète. On ne peut donc y attacher qu'une valeur relative.

Utilité de l'information : l'information statistique peut cependant réduire l'incertitude dans la mesure où elle reste valable et actuelle par rapport à la réalité ; elle révèle souvent des aspects cachés de la réalité.

2. Les lignes d'évolution souhaitable

Cette brève analyse des critiques, contraintes et caractéristiques de la statistique officielle suffit à prouver qu'on ne peut proposer une solution globale et unique aux problèmes de la statistique officielle. Il semble cependant que l'évolution doit porter sur trois aspects :

Mesures conceptuelles

Sur base d'une approche globale, systémique, et par détermination successive des sous-systèmes impliqués, il s'agit de parvenir à une unification conceptuelle des fonctions de la statistique et des besoins à satisfaire. Actuellement, l'ensemble des données accumulées, le recueil pragmatique et la production éparpillée de chiffres bruts en provenance de multiples sources ne répondent pas à cette notion de système. Par système, on entend ici un ensemble coordonné de concepts et de relations, afin de rendre plus facile l'étude de la réalité sociale, économique et culturelle dans l'espace et dans le temps. En particulier, c'est sur base des décisions à prendre à différents niveaux qu'il faudra déterminer tant les informations à fournir que les sous-systèmes producteurs. Cette unification conceptuelle doit permettre d'améliorer la situation existant quant aux doubles emplois, aux différences de concepts, aux lacunes dans les relevés et aux difficultés de compréhension. Pour cela, il faut qu'un organisme possède le droit de coordination, d'unification et de recommandation. On évitera ainsi la dispersion par l'application d'une rationalité organisationnelle.

Mesures d'ordre politique

L'approche conceptuelle globale permet de dresser un inventaire complet des relevés existants, ainsi que de l'utilité relative des statistiques publiées. Il s'agit maintenant, en regard de l'ensemble des disponibilités budgétaires et des besoins exprimés de parvenir à une rationalité globale pour l'ensemble de ces travaux statistiques. Réattribution de certains travaux, harmonisation des principes, suppression des travaux à double, mises à disposition des sommes ainsi libérées pour d'autres travaux, toutes ces mesures ne peuvent être prises que si une volonté politique transcende les particularismes et les chauvinismes des instances directement concernées. Et une volonté d'adaptation doit également prévaloir, afin que grâce à un mécanisme évolutif, certaines tâches soient supprimées à temps afin qu'on puisse en créer d'autres. On doit ainsi aboutir à une meilleure coordination des statistiques produites à différents niveaux

(en Suisse aux niveaux communal, cantonal, régional et fédéral). L'évolution doit aussi pousser à garantir à tous les organes chargés de la collecte des données un libre-accès aux données de base.

Mesures d'ordre technique

De telles transformations ne peuvent porter tous leurs fruits que si les offices de statistique font appel à de nouveaux instruments intellectuels et matériels. C'est ainsi qu'un concept modulaire de l'information primaire permet une meilleure harmonisation, que l'approche systémique et la cybernétique aident à définir des ensembles et sous-ensembles de tâches, que l'informatique permet, grâce à une programmation souple et modulaire, de présenter les mêmes données de base, sous des aspects multiples. Un souci tout particulier doit être voué, à ce titre, à une publication rapide des résultats des dénombrements ainsi qu'à une certaine simplicité dans le traitement de l'information mise à disposition du grand public.

V. SYNTHÈSE

L'objectif de cette étude était d'analyser quelques-unes des causes du malaise de la statistique officielle et d'esquisser les grandes lignes de l'évolution souhaitable.

1. Constatations générales

Notre diagnostic nous a fait prendre conscience de la complexité des sources du malaise. C'est tout à la fois d'une part la nature profonde de l'information, la complexité de sa récolte et d'autre part l'utilisation impropre de l'information quantitative qui provoquent un certain mécontentement. L'évolution souhaitable ne pourra donc être radicale, c'est plutôt un travail de longue haleine. Il se traduira par différentes améliorations successives qui, en raison des contraintes rappelées, doivent se maintenir dans certaines limites. C'est donc dire que la mutation sera longue, à l'image de l'évolution des institutions. Ce qui apparaît cependant primordial, c'est que partout, une volonté politique soutienne avec suffisamment de persévérance les milieux de la statistique officielle dans leurs efforts de développement et d'évolution.

2. La situation en Suisse

En Suisse comme ailleurs, une des caractéristiques du malaise de la statistique officielle, c'est qu'il ne saisit pas seulement les utilisateurs mécontents de ne pas obtenir les informations quantitatives souhaitées, mais aussi les producteurs d'informations quantitatives fort insatisfaits de la situation. C'est pourquoi, dès le début de 1974, le Bureau fédéral de statistique a entrepris des études suivies dans le dessein d'améliorer et de restructurer le système statistique helvétique. Ainsi qu'il ressort, non seulement de la réponse du Conseil fédéral à la motion Keller (en 1972) qui esquisse les grandes lignes et les objectifs d'une réforme du système statistique suisse, mais aussi d'une part des discussions et travaux au sein de l'Union des offices statistiques suisses et d'autre part de ce qu'on connaît des études entreprises par le BFS, les grands principes qui se sont dégagés de notre étude semblent bien guider l'ensemble des réflexions et discussions. Les pouvoirs publics ont pris conscience de ce malaise et accepté de

consacrer les moyens voulus à l'étude d'une mutation de la statistique officielle en Suisse, mutation qui doit graduellement impliquer les trois sous-systèmes évoqués précédemment.

A ce sujet, Senglet fait remarquer que, si notre pays a pris quelque retard dans cette évolution par rapport à différents pays occidentaux, il peut bénéficier tout à la fois des réflexions et des expériences méthodologiques faites à l'étranger¹⁸. Nous pourrions ainsi procéder plus facilement à des choix et à des prises de décisions réalistes en vue de la mise sur pied de ce qu'on appelle déjà le système d'information statistique (SIS).

On peut donc envisager qu'une partie du malaise se résorbera dans un avenir relativement proche. Ceci sera d'autant plus certain que le travail sera effectué en tenant compte des aspects fondamentaux de l'information statistique et en particulier de quelques-uns des éléments analysés dans cette étude.

Références bibliographiques

- ¹ Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, P. Robert, Paris 1967, p. 1792.
- ² C. Malaguerra : « Vers un nouveau système d'information statistique », dans *Forum statisticum*, Berne, No 5 janvier 1976, p. 14.
- ³ P. Gilliand : « La statistique cantonale dans un système fédéral intégré », dans *Forum statisticum*, Berne, No 5 janvier 1976, p. 61.
- ⁴ J.-J. Senglet : *Aspects de l'évolution de la statistique officielle*, Berne 1973, p. 3.
- ⁵ Feuille fédérale suisse, Berne, numéro du 16.2.1860, p. 264.
- ⁶ J.-J. Senglet, op. cit., p. 6.
- ⁷ H. Kleinewerfers : « Wozu gibt es eine amtliche Statistik ? » dans *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 75 du 17.3.1974.
- ⁸ P. Bertaux : « La mutation humaine », Paris 1964, p. 177/178.
- ⁹ P. Drucker : « The age of discontinuity », Londres 1969, p. 25.
- ¹⁰ J.-J. Senglet : « Überprüfung des Konzeptes der amtlichen Statistik in der Schweiz », dans *Forum statisticum*, Berne, No 5 janvier 1976, p. 3.
- ¹¹ Ackermann/Feurer/Ulrich : *Innerbetriebliche Information als Führungsaufgabe*, Berne 1959, p. 61.
- ¹² P. Bertaux, op. cit. p. 70.
- ¹³ A. Sauvy : « Conjoncture et prévision économique », Paris 1943, p. 28.
- ¹⁴ H. Kleinewerfers, op. cit.
- ¹⁵ R. Ackoff : « Re-designing the future », New York 1974, p. 231.
- ¹⁶ P. Bertaux, op. cit., p. 17.
- ¹⁷ H. Kleinewerfers, op. cit.
- ¹⁸ J.-J. Senglet : *Aspects...*, p. 10.