
Journées suisses de la statistique

Lucerne, 14 novembre 2007

L'intégration des systèmes d'information statistique du point de vue des régions

Dominique Frei, Directeur de l'OCSTAT, Genève
Jean Campiche, Chef du SCRIS, Vaud

Partie 1

1. Situation actuelle : une certaine coexistence
2. Propositions de pistes d'avenir pour un Système statistique suisse intégré

Situation actuelle : une certaine coexistence

1. Collaboration entre Confédération et cantons
2. Des missions similaires
3. Les offices régionaux de statistique
4. La participation aux relevés statistiques fédéraux
5. L'intégration et la coopération régionales
6. Quelques aspects de l'évolution récente

Situation actuelle : une certaine coexistence

1. Collaboration entre Confédération et cantons

Collaboration entre Confédération et cantons

En Suisse, la statistique publique est de compétence parallèle entre la Confédération et les cantons (cf art. 65 Cst)

→ Statistique fédérale

→ Statistique cantonale \approx Statistique régionale

Stat. fédérale + stat. régionale \neq stat. nationale

Collaboration entre Confédération et cantons

"La Confédération peut légiférer sur l'harmonisation et la tenue de registres officiels afin de rationaliser la collecte" (art.65 al.2 Cst).

Cette compétence est nouvelle dans la mesure où elle concerne les registres cantonaux et communaux.

Elle a pour but de réduire les coûts (pour la Confédération notamment).

Sa portée est avant tout administrative (cf LHR).

Mais elle peut être la base d'une intégration forte pour la statistique publique.

La loi sur la statistique fédérale mentionne la collaboration avec les cantons à plusieurs reprises

Exemples :

- ✓ encourager la coopération nationale (art. 1)
- ✓ analyser les domaines objets d'une étroite collaboration avec les cantons (art. 3 al.2)
- ✓ collaborer avec les cantons (art. 3 al.3)
- ✓ solliciter les cantons pour les relevés (art. 4 et 7)

Mais répondre aux besoins de la Confédération est prioritaire.

Reste la question de la définition des besoins.

Collaboration entre Confédération et cantons

La Constitution fédérale (art. 44) mentionne :

"La Confédération et les cantons s'entendent dans
l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux"

(al. 1)

"Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement
l'entraide administrative... "

(al. 2)

Une collaboration volontaire au-delà du cadre
fixé par la loi sur la statistique fédérale est
donc juridiquement tout à fait possible.

Les parallèles n'ont aucun point commun,
ne se rencontrent jamais,
mais vont dans la même direction

Statistique fédérale → OFS + (unité stat. féd. + ...)

Statistique régionale → ORS + (unité stat. rég.+ ...)

Statistiques fédérale et régionale sont distinctes mais de
compétence non concurrente (la Confédération ne
peut pas légiférer sur les statistiques cantonales).

Les notions de collaboration et de coopération sont
déterminantes dans les rapports mutuels entre
Confédération et régions.

Situation actuelle : une certaine coexistence

2. Des missions similaires

Statistiques fédérale et régionale ont des missions et des rôles similaires

- concevoir
- collecter des données
- traiter et stocker les données
- analyser les résultats
- diffuser des informations statistiques
- fournir expertise et aide à décision
- gérer la fonction statistique

Cela définit des relations de partenariat et non de clientèle.

NB : l'information statistique étant un bien collectif, elle ne peut pas avoir de clients, mais des usagers, des utilisateurs et des partenaires.

Situation actuelle : une certaine coexistence

3. Les offices régionaux de statistique

La mission des offices régionaux de statistique

Répondre aux besoins d'information (statistique) régionaux

→ 3 fonctions principales

- 1) Produire, analyser et diffuser de l'information statistique régionale
en réponse à la demande régionale
en exploitant les sources de données disponibles.
- 2) Relayer la statistique fédérale (diffusion des résultats; production statistique – rôle d'interface ou d'exécution des relevés).
- 3) Fournir expertise (conseils) et aide à la décision pour les autorités et les autres utilisateurs (référence statistique).

Les fonctions des offices régionaux de statistique

- La fonction première – "la seule à conserver si ..."

Expertise et conseil des usagers

La plus forte valeur ajoutée

Repose sur la capacité d'analyse et de synthèse des informations statistiques disponibles.

- La fonction spécifique

Produire, analyser et diffuser l'information statistique régionale

Dépend des besoins et moyens régionaux.

- La fonction classique, souvent la plus ancienne

Relayer la statistique fédérale

Avec Internet, la diffusion se banalise; la participation aux tâches de production est coûteuse.

Hiérarchisation des fonctions des offices régionaux

- No 1** la première : expertise, conseils, aide à la décision
- No 2** la spécifique : production, analyse et diffusion de la statistique régionale
- No 3** la classique : relayer la statistique fédérale

Cet ordre est compatible avec la réalité du terrain.

Taille des offices régionaux : une diversité confédérale

Nombre d'offices selon la taille, en EPT

| | | Canton | Ville | Total |
|------------|-----|-----------|----------|-----------|
| Moins d'un | EPT | 10 | 3 | 13 |
| 1 à 4,9 | EPT | 6 | - | 6 |
| 5 à 9,9 | EPT | 2 | 1 | 3 |
| 10 à 14,9 | EPT | 3 | | 3 |
| 15 à 19,9 | EPT | - | - | - |
| 20 ou plus | EPT | 4 | 1 | 5 |
| | | 25 | 5 | 30 |

Taille moyenne : 7,3 EPT; pour offices d'au moins 1EPT : 12,1

médiane : 1,5 EPT; pour offices d'au moins 1EPT : 9,2 EPT

Aperçu des forces en présence

| | en EPT | en % | en % |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| Statistique fédérale | 650 | 75 | 100 |
| OFS | 480 | 55 | 74 |
| Unité stat. fédérale | 170 | 20 | 26 |
| Statistique régionale | 220 | 25 | 100 |
| Offices cantonaux | 185 | 21 | 84 |
| Offices des villes | 35 | 4 | 16 |
| Statistique publique en Suisse | 870 | 100 | |

Une législation sur la statistique en progression

| | | |
|---------------------|---|------------------|
| Cantons avec loi | 4 | (GE, VD, LU, FR) |
| projet avancé | 2 | (BL, TI) |
| projet en gestation | 2 | (ZH, SG) |

Total 8 sur 15 cantons avec une "unité statistique".

Pour les 5 villes, les dispositions réglementaires spécifiques sont rares.

Situation actuelle : une certaine coexistence

4. La participation des régions aux relevés statistiques fédéraux

Cadre général

Source : ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (situation fin 2005).

Degré de couverture de l'ordonnance : quasi exhaustif

| | | |
|------------------------------|------|----|
| Nombre de relevés : 165 dont | OFS | 96 |
| | SECO | 9 |
| | OFSP | 9 |
| | OFEV | 7 |

Résultats globaux

Sur 165 relevés, 74 (45%) reposent sur une collaboration des régions

- 42 avec mention d'une administration cantonale (25%)

- 32 avec participation cantonale non spécifiée dont

21 avec participation des communes

4 avec participation des villes

} (15%)

Implications des offices régionaux

Exemple : le cas de Genève, en 2005

L'OCSTAT participe à 10 relevés fédéraux

- tâches de coordination 1
- tâches de production 6
- retransmission de données
produites pour le canton 3

L'OCSTAT finance de plus la régionalisation
de 4 enquêtes fédérales.

Situation actuelle : une certaine coexistence

5. L'intégration et la coopération régionales

Les espaces de vie et de travail ne respectent plus les frontières

- 14 des 25 agglomérations de plus de 50'000 habitants sont multicantonales.
- 5 des 6 grandes aires métropolitaines suisses débordent des frontières nationales.
3 sont franchement transfrontalières.

L'observation et l'analyse statistiques doivent en tenir compte (exemple: audit urbain).

Vue d'ensemble

Cantons-villes

- Genève
- Bâle-Ville
- Vaud-Lausanne
- St-Gall

Canton-cantons

- Genève-Vaud avec convention de collaboration intergouvernementale
- Vaud-Neuchâtel avec déclaration gouvernementale
- Bâle-Ville - Bâle-Campagne collaboration et partage de tâches
- Lucerne et cantons de Suisse centrale fourniture de prestations de services par Lucerne

Emergence de centres de compétence

Exemples

- partage des tâches (Bâle)
- utilisation des ressources statistiques cantonales (Lausanne, St-Gall)
- offre de prestations centralisées

SCRIS : projections démographiques pour Vaud, Genève, Neuchâtel, Tessin

LUSTAT : relevés et exploitations statistiques pour Lucerne, Obwald, Nidwald, Schwyz et Zoug

- Nombreux partages informels de tâches

Les fusions d'offices cantonaux ne sont pas (plus) à l'ordre du jour.

Situation actuelle : une certaine coexistence

6. Quelques aspects de l'évolution récente

Examen par les pairs du système statistique suisse (2000)

Recommandation no 2

Renforcer les mécanismes officiels de collaboration OFS-ORS

- Harmonisation du cadre législatif (Confédération-cantons)
- Accès légal aux fichiers administratifs des cantons
- Respect de règles identiques pour la protection des données et le secret statistique
- Possibilité d'échanger et de partager des données identifiables
- Coordination nationale par l'OFS

Accord bilatéral sur la statistique CH-UE

- Les exigences européennes semblent l'emporter sur les besoins régionaux.
- Une des forces de la statistique suisse : les données régionales en raison du fédéralisme.
- Quelles seront les priorités à l'avenir ?

Programme pluriannuel de la statistique fédérale

- Programme 1995 – 1999
Objectif no 3 : Prise en considération des structures fédéralistes/(...)
- Programme 1999 – 2003
Objectif no 4 : Renforcer la politique de partenariat et de coordination au sein du système "statistique suisse" et avec l'étranger
- Programme 2003 – 2007
Objectif no 1 : Renforcer la collaboration entre les services fédéraux, cantonaux et communaux de statistique, sur une base de partenariat
- Programme 2007 – 2011
Objectif ?

Protection des données et secret statistique

L'interprétation et l'application des dispositions légales se rigidifient notamment à l'égard des organismes statistiques régionaux ou fédéraux.

Code de bonnes pratiques de la statistique européenne

Une lecture qui semble ignorer les partenariats instaurés.

La notion de "système statistique suisse" n'a plus cours.

Progrès techniques et légaux : des facteurs d'intégration

- Systèmes intégrés de production
de traitement
de diffusion
- Harmonisation des registres et registres harmonisés : habitants et ménages, entreprises et établissements, bâtiments et logements, enseignants et élèves.

Avec pour enjeux :

- accès aux données (et partage des données)
- relations entre gestion administrative et statistique

Partie 2

Propositions de pistes d'avenir pour un Système statistique suisse intégré

Définition

Intégration :

«Coordination des activités de plusieurs organes nécessaires à un fonctionnement harmonieux» et efficient.

Dictionnaire Le Robert

Les trois missions principales des offices régionaux de statistique ⁽¹⁾

1. Produire, analyser l'information à but statistique disponible uniquement à l'échelle d'un canton ou d'une ville pour les autorités politiques et la collectivité dans son ensemble.
2. Jouer le rôle d'expert à l'usage des autorités politiques (outil d'aide à la décision) ...

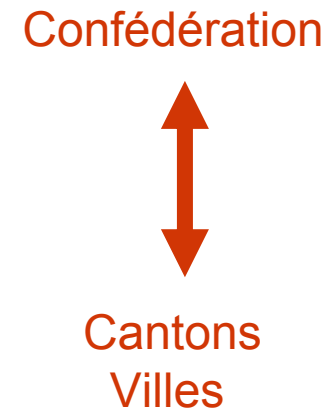
Les trois missions principales des offices régionaux de statistique (2)

3. Être un relais de la statistique fédérale en région :

- Production et traitement des données
- Analyse
- Diffusion
- Appui à la collecte auprès de tiers internes ou externes à l'administration
- Coordination statistique au sein de l'administration et dans la région

L'intégration verticale

- Être le relais de la statistique fédérale en région implique l'existence d'**une véritable relation verticale partenariale** à double sens et non pas d'une relation client-fournisseur comme actuellement.
- La relation ne doit pas être limitée aux flux de données
 - Collecte
 - Fichier définitif



Conséquences de la verticalité

- Un Office régional n'est pas seulement un **client** de la Confédération auprès de laquelle il acquiert des données en vue de les analyser et de les diffuser,
- Il doit aussi être un **partenaire** qui collabore avec la Confédération en matière de conception des relevés, de diffusion et d'analyse de l'information ainsi que d'expertise métier,
- Il doit aussi être le **coordinateur** de la statistique fédérale dans sa région.

Le partenariat et la coordination doivent sérieusement être analysés et développés pour une meilleure intégration Confédération - Régions

Des lacunes fâcheuses

- Pas de vision stratégique commune Confédération-Cantons-Villes.
- Aucun **accord formel** ne spécifie les rôles respectifs de la Confédération, des cantons et des Villes dans le processus statistique.
- Une statistique publique organisée uniquement par niveau institutionnel de manière horizontale.
- La relation reste strictement fondée sur la bonne volonté.
- Les dossiers et problèmes sont traités indépendamment les uns des autres sans véritable ligne de conduite générale, explicite et consensuelle.

Leçons du passé = Risques d'avenir

- Cette situation est dommageable à de nombreux égards :
 - Une statistique publique organisée uniquement par niveau institutionnel.
 - Dégradation de l'image de la statistique publique en Suisse.
 - Création de situations antagonistes inutiles.
 - Synergies possibles peu ou pas exploitées.
 - Dialogue détérioré entre les partenaires.
 - Absence de cadre de référence général.
 - ...

Un accord formel s'impose

- La construction d'un **Systeme statistique suisse intégré** passe par :

L'adoption d'un accord formel entre la Confédération, les Cantons et les Villes qui définissent les rôles de chacun des partenaires.

Les 4 dimensions d'un nouveau partenariat

- **Objectif :**
Créer un système statistique suisse intégré

- **En prenant en compte 4 dimensions :**
 - Politique
 - Organisationnelle
 - Juridique
 - Technique

Dimension politique du partenariat

- Accord de partenariat global:
 - Confédération (OFS, SECO, OFDT, Douanes, OFAS, etc.)
 - Objectif : tous les cantons
 - Villes avec office de statistique
- Les Offices régionaux sont officiellement reconnus comme des partenaires prioritaires en région par la Confédération.
- Recherche d'un cadre conventionnel
- Donner une légitimité politique à l'accord
- Reconnaissance de la notion de service universel pour la statistique (socle minimum)

Dimension organisationnelle du partenariat

- Définition des rôles des différents partenaires.
- Identification et définition de centres de compétence spécialisés y compris à l'échelon régional.
- Définition des tâches dans le cadre du processus statistique.
- Création d'une structure de coordination Confédération-Régions.
- Définition de principes généraux de financement

Partage des tâches

| Processus statistique | Confédération | Offices régionaux |
|-------------------------------|---------------|-------------------|
| Conception | X | (X) |
| Collecte | X | |
| Traitement, stockage | X | |
| Analyse | X | X |
| Diffusion | X | X |
| Expertise, aide à la décision | X | X |

Dimension juridique du partenariat

- Base légale pour une reconnaissance officielle des offices régionaux de statistique.
- Définition de règles spécifiques en matière de protection des données identiques pour les offices de statistique fédéraux et régionaux.
- Accès complet à toutes les données primaires pour tous.
- Disponibilité des données de manière durable pour tous.

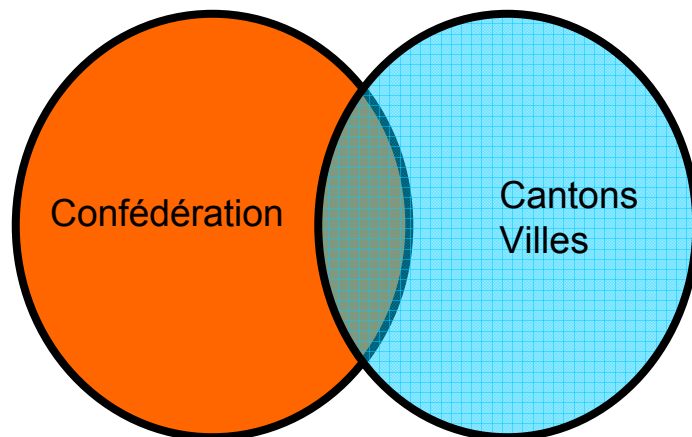
Dimension technique du partenariat

- Bases de données partagées (Datawarehouse).
- Accès complets aux registres à but statistique.
- Utilisation d'outils statistiques communs.
- Réaliser des économies d'échelle dans le processus de production de données de base.
- Politique de formation au métier de statisticien public.
- Le programme pluriannuel de la Confédération comprend un axe de développement portant sur la statistique régionale.

Vers un nouveau modèle

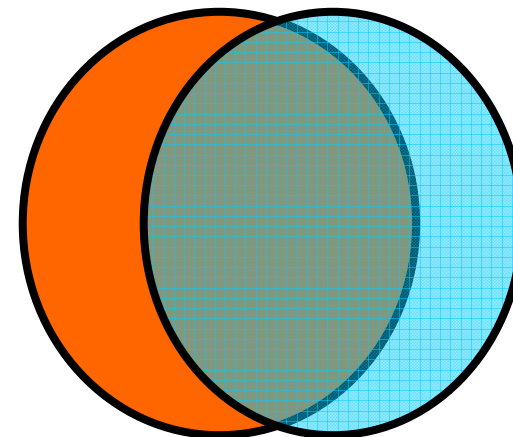
Aujourd'hui

Compétences parallèles

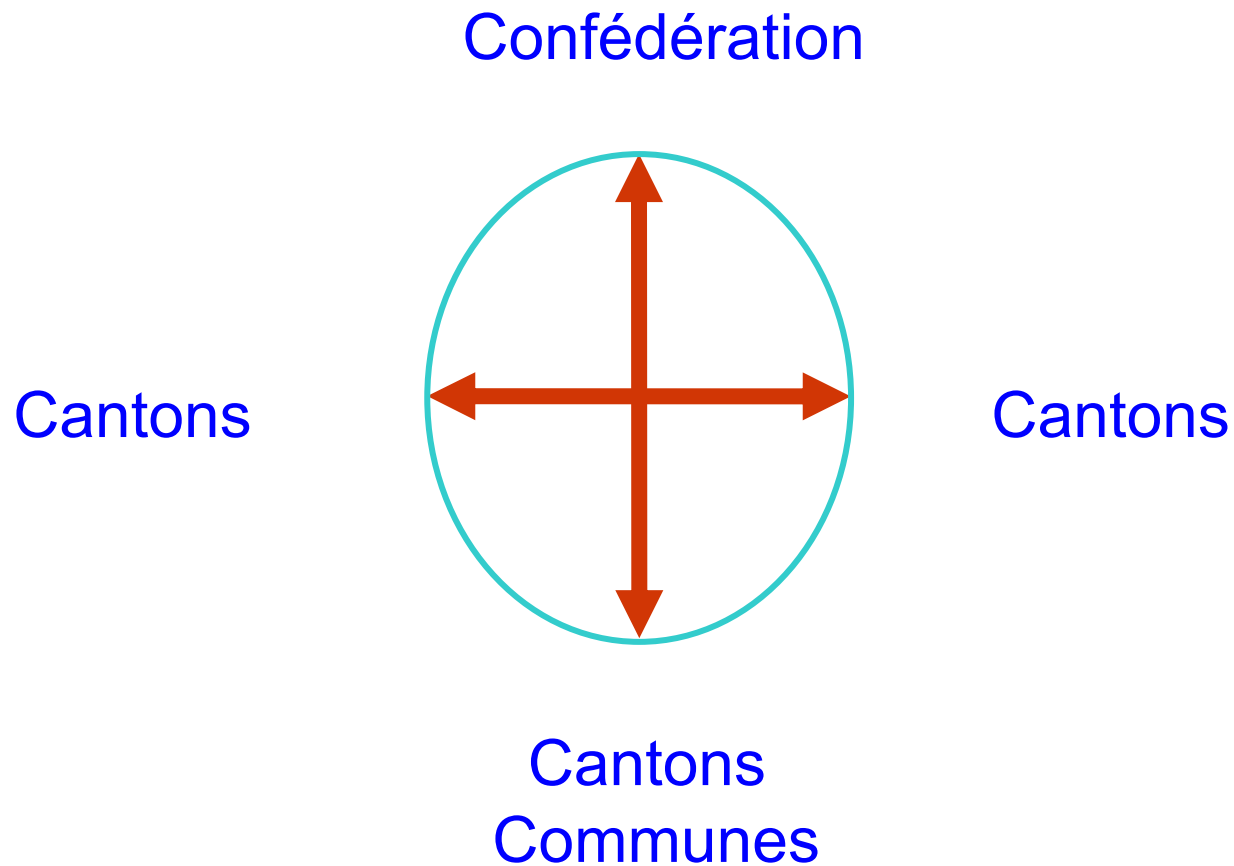


Demain

Compétences partagées



Vers un système statistique suisse intégré



Merci de votre attention