

Gian Antonio Paravicini Bagliani
Président de la conférence des offices régionaux de statistique de la Suisse CORSTAT

Cantons et villes dans le système statistique suisse

La fonction statistique s'est développée de manière hétérogène en rapport avec le système fédéraliste de notre Etat. Les cantons et les villes ont mis sur pied et se sont dotés, au fil des 150 dernières années, d'offices de statistique en fonction des besoins et en connaissance de l'importance de l'instrument statistique pour la prise de décision, afin aussi de surmonter les lacunes d'une statistique suisse qui peina à trouver sa place au sein de l'administration fédérale.

Après la fondation, en 1860, de l'Office fédéral de la statistique (OFS) - projet porté avec vigueur par Stefano Franscini, qui ne fut pas témoin de sa réalisation - le développement de la statistique régionale n'a pas trouvé de solution, entre autres parce que l'optique de la Confédération ne prend pas toujours ou ne doit pas prendre en considération les besoins des cantons et des villes.

Aujourd'hui 17 cantons et 8 villes ont leur propre structure dont le but est la production, l'analyse et la publication d'informations statistiques. Ils occupent environ 250 personnes.

Comment les relations entre les structures régionales et l'Office fédéral de la statistique se sont-elles constituées ? Comment se complètent la statistique fédérale et la statistique régionale ? Et quelles synergies sont possibles ? Comment se présente l'organisation du système statistique suisse dans l'optique des régions ? Le système statistique suisse doit garder en vue la variété des situations hétérogènes, de même que des visions politiques diverses dans le domaine statistique, ainsi que la cohérence entre les cantons et la Confédération.

Genèse du système statistique suisse au niveau régional

L'actuel système statistique suisse est au niveau régional le résultat d'un long processus historique, aussi vieux que l'histoire de l'Etat fédéral, duquel il est impensable de le séparer. Ce sont les régions urbaines qui, les premières, virent la nécessité d'institutionnaliser les activités statistiques. Le premier office de statistique régional fut celui du canton de Zurich, fondé en 1871, presque en même temps que l'Office fédéral de la statistique, suivi d'Argovie (1886) et de la ville de Zürich (1893). En Suisse romande, les offices de statistique des cantons de Fribourg (1895) et Genève (1896) appartiennent aux plus anciens offices régionaux de statistique, qui sont déjà apparus au 19^{ème} siècle. Les offices de statistique dans les cantons de Bâle-Ville (1902), Tessin (1929), et Lucerne (1939), de même que dans les villes de Berne (1917), Bienne (1928) et St-Gall (1938) sont nés avant la deuxième guerre mondiale ou juste avant son déclenchement. Certes, la plupart des offices de statistique ne sont apparus qu'après la deuxième guerre mondiale dans les années de reprise économique, années de forte immigration avec toutes les répercussions que ce flux implique sur la formation, le marché du logement, la planification de l'espace, la politique de la santé, etc. Il s'est avéré nécessaire de suivre attentivement ces développements, aussi avec des instruments statistiques qui permettaient de décrire les réalités locales.

Cependant tous les cantons n'ont pas eu la possibilité, de mettre sur pied des structures organisationnelles pour répondre aux demandes statistiques. Huit cantons ou demi-cantons ne disposent pas encore aujourd'hui d'unités organisationnelles spécialisées pour la réalisation d'enquêtes statistiques fédérales et cantonales, pour l'analyse et la diffusion d'informations statistiques. Ces tâches sont déléguées aux départements, qui de leur côté, en fonction de leurs spécialités respectives confient des travaux statistiques à des unités administratives spécifiques. Sans aucun doute, ce phénomène culturel est concentré principalement en Suisse centrale, où seul le canton de Lucerne possède un office de statistique.

Structures hétérogènes, stratégies, activités, méthodes et instruments

Aujourd'hui dans 17 cantons sur 26, des structures (offices, services, unités) sont institutionnalisées, dont la tâche principale est de représenter la statistique publique. 8 offices de statistique urbains s'y ajoutent. Ensemble ces offices de statistique régionaux occupent environ 250 personnes qui, à côté des 600 personnes occupées par l'Office fédéral, représentent un potentiel considérable de spécialistes au service de la statistique publique.

La genèse complexe des structures régionales amena cependant à un système statistique suisse, qui était moins coordonné au niveau régional et - disons-le ainsi- moins efficace par rapport aux moyens disponibles, avec en partie un résultat divers, des proportions divergentes, des stratégies hétérogènes et se faisant parfois concurrence - un phénomène typique d'un pays fortement décentralisé. A côté des différentes méthodes de travail - les offices régionaux exécutent leurs activités avec leurs propres méthodes et instruments- les structures régionales restent organisées de façon insuffisante pour pouvoir se présenter comme partenaire fiable vis à vis de la statistique fédérale.

Concentration sur la spécialisation, la coordination et la coopération

La reconnaissance de la nécessité de s'organiser dans des structures adéquates est apparue à la fin des années 1970 et les structures ont été continuellement améliorées tout au long des 20 dernières années. Ces 20 dernières années ont été marquées par une transformation fondamentale de la statistique fédérale, la dernière n'étant rien de moins que la loi sur la statistique fédérale introduite en 1993. Ce sont les cantons de langue francophone et italienne qui ont osé les premiers pas vers la collaboration, avec la création en 1979 à Lugano du groupe des offices statistiques régionaux de la Suisse romande et du Tessin (GORT). Quelques années plus tard, les offices de statistique régionaux de la Suisse alémanique ont également fondé un tel groupe (DRSA). Pendant de nombreuses années, ces deux groupes ont travaillé ensemble - en coopération avec l'OFS- dans le but de coordonner leurs activités, de mettre toujours plus l'accent sur le dialogue avec la statistique fédérale, afin d'accroître la dimension régionale de ces activités statistiques qui ne sont pas déléguées aux cantons.

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale et des nouvelles structures organisationnelles pour la coordination dans le cadre de la statistique suisse, la nécessité s'est fait sentir de regrouper sous le même toit les deux groupes séparés par la langue, GORT et DRSA. Ce qui a été réalisé par la création de la conférence des offices statistiques régionaux de la Suisse, CORSTAT, en 1999.

Devoirs et structures de la CORSTAT

Bien qu'existant depuis peu, la CORSTAT a déjà joué un rôle important ces dernières années. La centralisation a profité fortement de la collaboration de la GORT et du DRSA intégrés dans la CORSTAT. A sa façon, la nouvelle organisation a amélioré la coordination des deux conférences régionales à travers l'intégration de leurs activités dans une structure centrale ayant des buts précis et clairs. Des efforts constants sont entrepris pour encourager les relations toujours plus importantes avec la statistique fédérale.

Les deux principaux objectifs de la CORSTAT sont les suivants :

- Collaboration à la réalisation du système statistique suisse.
- Encouragement à la coopération entre les régions.

La réalisation de ces objectifs implique la participation active des offices régionaux de statistique dans nombre de commissions, comités et groupes de travail.

La coopération avec la statistique fédérale est garantie sur trois niveaux:

- dans des commissions permanentes et des groupes de travail thématique dans lesquelles un représentant régional est associé comme expert,
- dans des groupes d'accompagnement pour approfondir des questions particulières ou des enquêtes fédérales périodiques comme le recensement fédéral de la population,
- et finalement dans d'autres groupes de travail dans lesquels des aspects très spécifiques de la statistique publique sont développés.

La CORSTAT soigne cependant aussi ses propres activités afin de permettre à tous les membres de développer des instruments d'aide et d'approfondir les connaissances indispensables du domaine.

Thème : Loi-type cantonale sur la statistique

Un groupe de travail de la CORSTAT s'occupe de l'élaboration d'une loi-type sur la statistique cantonale. Sur la base de lois statistiques existantes, le groupe de travail élabore un projet de base de cette loi. On évite ainsi que chaque canton fasse de son côté de fastidieuses recherches juridiques car les problèmes se posent de manière analogue à tous les cantons. Chaque office cantonal de statistique va pouvoir se rapporter à cette loi-type, en l'adaptant aux besoins spécifiques de son milieu. Ce type d'activité, qui concerne tous les membres de la CORSTAT, a une très grande valeur dans le processus de l'amélioration du système statistique suisse. De petits offices de statistique, en particulier, n'auraient jamais eu la possibilité et les moyens de s'occuper seuls de problématiques importantes. Ces mêmes offices, comme des offices régionaux plus importants et l'Office fédéral de la statistique, sont aussi confrontés, mais peut-être de manière moindre, à la question de la protection des données, à la coordination entre les producteurs statistiques, à l'utilisation des registres administratifs et au secret statistique.

Thème : Diffusion des informations statistiques

Un autre groupe de travail de la CORSTAT s'occupe du thème « Diffusion des informations statistiques ». Il développe des nouveaux concepts de diffusion en tenant compte des possibilités qu'offre Internet et en n'oubliant pas les aspects très actuels de l'e-commerce. Ce groupe de travail élabore des solutions pour la coordination des divers sites internet, ceci également dans l'intérêt des utilisateurs de statistiques qui trouvent difficilement ce type d'informations sur internet.

Thème : Enquête auprès des clients et habitants

Un autre groupe de travail se consacre au thème « Enquête auprès des clients et habitants ». Il s'agit par là d'évaluer comment les enquêtes d'opinions ou de satisfaction prennent une importance croissante, en lien avec le New Public Management. Plusieurs offices de statistique souhaitent assimiler les connaissances essentielles du domaine pour cette problématique, afin de pouvoir offrir ce service à l'administration publique. Comme il s'agit d'un champ d'action relativement nouveau, le groupe de travail s'efforce de concevoir des méthodes standards pour les enquêtes et d'offrir une formation spéciale aux personnes intéressées par cette problématique.

Thème : Projets transfrontaliers

Dans le cadre de la collaboration interrégionale, la CORSTAT suit avec beaucoup d'attention les projets transfrontaliers dans le domaine de la statistique publique. Avec la mise en vigueur des accords bilatéraux, cette dimension prend de plus en plus d'importance. Ces projets, qui élaborent une documentation statistique visant à comparer les régions frontalières, acquièrent une grande signification, non seulement pour les régions directement concernées par ce développement mais aussi pour la Confédération.

La statistique régionale face à de grands défis

Bien que la statistique régionale en Suisse ait acquis, particulièrement ces dernières années, un niveau de valeur remarquable en ce qui concerne la professionnalisation et l'efficacité, elle fait encore preuve de limite dans la capacité à surmonter des défis hétérogènes et modernes pour la diffusion des informations statistiques. De manière un peu simplifiée trois domaines peuvent être identifiés, auxquels la statistique régionale sera confrontée ces prochaines années.

- **Définition du rôle des régions dans le cadre d'un nouveau système statistique suisse**

Pendant que la conception et la réalisation d'enquêtes statistiques, de méthodes et de comparaisons spatiales prennent de plus en plus d'importance au niveau suisse, la statistique régionale va se concentrer sur la fonction des observatoires régionaux, afin de livrer d'importants

rapports pour répondre aux demandes politiques et publiques auxquelles les régions se voient confrontées. La statistique dans son ensemble et la statistique régionale en particulier doivent sortir de l'isolement dans lequel elles sont tombées (ou elles se sont enfermées) et participer de manière accrue au discours social).

N'étant plus astreints à la production exclusive de données statistiques, les centres régionaux pourront se concentrer sur l'analyse, les études et la publication d'informations statistiques régionales.

- **Constitution de structures organisationnelles conformes pour la mise en œuvre de nouveaux rôles**

Selon une étude de deux experts de la statistique publique canadienne sur le système statistique suisse (peer review), l'Office fédéral de la statistique devrait devenir un institut national ayant un haut degré d'autonomie, c'est-à-dire avec sa propre entité juridique. Cet institut ne devrait pas être exploité exclusivement par la Confédération mais également par des centres de recherches ainsi que par les cantons. Afin d'améliorer leurs missions au niveau national, un nombre restreint de centres régionaux, de taille définie, pourraient être financés par la Confédération et les cantons.

- **Nouvelle définition et réalisation d'un concept de diffusion des informations statistiques.**

Ce concept de diffusion doit mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs et servir les médias de manière efficace. D'une part, il s'agit de réduire le volume des résultats statistiques imprimés, d'améliorer et de renforcer les analyses et les commentaires des résultats statistiques. D'autre part, l'accès aux informations statistiques doit être plus rapide et plus efficace par le biais de production de pages internet d'utilisation facile et contenant en grande quantité des indicateurs statistiques.

Le futur système statistique suisse doit garder à l'esprit une meilleure intégration des visions nationales et régionales, une répartition des tâches principales, avec la centralisation de certaines fonctions liées à la production statistique et le développement d'une spécialisation régionale dans le domaine de l'analyse et de la diffusion de données. Ceci implique des adaptations structurelles, des bases juridiques et une nouvelle forme de financement. La CORSTAT travaille avec l'OFS à la conception de tels scénarios.

Personnel et places de travail des offices régionaux de statistique de la Suisse
Etat: 31 octobre 2000

Institutions	Année de fondation	Personnel	EPT
Statistisches Amt des Kantons Zürich	1871	28	23,00
Statistisches Amt der Stadt Zürich	1893	26	22,50
Stadtverwaltung Winterthur	1987	2	1,00
Finanzverwaltung des Kantons Bern, Statistikstelle	1993	1	0,30
Statistikdienste der Stadt Bern	1917	9	7,10
Service de statistique de la Ville de Bienne	1928	1	0,50
Amt für Statistik des Kantons Luzern	1939	12	10,30
Service de statistique de l'Etat de Fribourg	1895	16	9,00
Finanzdepartement des Kantons Solothurn Abteilung Finanzausgleich und Statistik	1978	4	2,80
Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt	1902	20	16,10
Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft	1968	14	12,45
Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen	1997	2	2,00
Statistisches Büro der Stadt St. Gallen	1938	1	1,00
Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Statistik	1967	3	1,20
Statistisches Amt des Kantons Aargau	1886	9	8,60
Statistisches Amt des Kantons Thurgau	1946	2	1,50
Ufficio di statistica del Canton Ticino	1929	22	15,25
Service cantonal de recherche et d'information statistiques Vaud – SCRIS	1971	26	21,25
Ville de Lausanne / BuLStat – Bureau lausannois de statistique	1965	5	3,50
Office de statistique du Canton du Valais	1970	5	5,00
Office cantonal de statistique Neuchâtel	1975	3	1,30
Service économique de la Ville de la Chaux-de-Fonds	1969	1	0,20
Office cantonal de la statistique Genève – OCSTAT	1896	35	31,70
Bureau de la statistique de la République et Canton du Jura	1979	2	2,00
Total		249	199,55