

Secrétariat du Grand Conseil

**PL 6910**

*Proposition du Conseil d'Etat*

*Dépôt : 21 octobre 1992*

## PROJET DE LOI

sur la statistique publique cantonale

(B 4 21)



POST TENEBRAS LUX

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Dans une société industrielle ouverte, démocratique, la statistique publique fournit la majeure partie des informations statistiques relatives à la population, à l'économie, à la société et à l'environnement. L'Etat, les milieux de l'économie et les partenaires sociaux, la recherche, requièrent de telles informations de manière croissante et placent la statistique publique devant un défi redoutable.

Aujourd'hui, la statistique officielle doit être considérée comme un véritable service public ; en tant que tel, il constitue une fonction particulière de l'Etat, au même titre que l'enseignement, les infrastructures pour les transports, etc.

L'activité globale de ce service public ne peut se concevoir de manière efficace et rationnelle que si elle est définie légalement et organisées dans une perspective d'ensemble. L'actuelle loi, fort ancienne (elle date de 1896), ne porte, fort succinctement, que sur la mission du service cantonal de statistique (SCS) et ne traite que d'une partie de son activité ; elle est aujourd'hui notablement insuffisante.

Le présent exposé des motifs est articulé en huit chapitres et complété par un appendice.

Le premier chapitre « De la loi relative au service de statistique à une loi sur la statistique publique » présente de façon synthétique les motifs de la révision de la loi actuelle sur le SCS et de son élargissement à l'ensemble de la statistique publique et rappelle les constats faits par la commission des finances du Grand Conseil.

Le deuxième chapitre « Nouvelles conditions de l'activité statistique » mentionne diverses évolutions et exigences qui contribuent à définir les contours de la nouvelle organisation de la statistique cantonale. En effet, dans les Etats modernes, la fonction statistique a acquis un nouveau statut et joue un rôle accru en raison des progrès scientifiques de la statistique, de l'extraordinaire développement des instruments de travail, grâce notamment à l'informatique, à l'extension des sources d'information et à la diversification des besoins et des domaines d'investigation. Le respect de contraintes nouvelles à l'égard des

fournisseurs de données, la restructuration de la statistique fédérale et l'émergence de la dimension régionale doivent aussi être pris en compte pour moderniser la statistique cantonale.

Le troisième chapitre « Affirmation de la fonction centrale et spécialisée de l'office cantonal de la statistique » propose une organisation de la statistique cantonale en tant que système intégré d'information et définit, dans ce cadre-là, les fonctions que doit remplir l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) — nouvelle dénomination du SCS et autorité compétente au sens de la loi — en tant que service central et spécialisé de statistique, à savoir : fonctions de production et d'analyse ; de coordination et de planification, de gestion des données ; de diffusion de l'information statistique. En outre, il propose quelques innovations pratiques. La conception présentée dans ce document est fondamentale pour une organisation moderne, efficace et surtout économique de la statistique cantonale.

Le quatrième chapitre « Proposition relative à un conseil technique de la statistique cantonale » apporte quelques précisions sur la proposition d'instituer un tel organe, qui existe dans nombre de pays et de régions.

Le cinquième chapitre « Principes de référence pour la nouvelle loi cantonale » précise onze principes qui ont guidé la préparation des propositions faites dans le projet de loi, principes qui correspondent largement à ceux reconnus par les responsables de la statistique publique en Suisse et en Europe.

Le sixième chapitre « Une loi harmonisée avec la législation fédérale, euro-compatible et ouverte sur la région » situe nos propositions par rapport à la nouvelle loi sur la statistique fédérale, qui vient d'être approuvée par les Chambres fédérales, donne quelques indications sur l'évolution en cours à l'échelon européen et rappelle l'importance accordée à la collaboration régionale en matière statistique.

Le septième chapitre mentionne les « Abrogation et modification de lois »

Le huitième chapitre est consacré au « Commentaires du projet de loi, article par article ».

L'appendice rappelle les domaines de la statistique publique cantonale.

## 1. De la loi relative au service de statistique à une loi sur la statistique publique

### *1.1 Une loi maintenant désuète*

A Genève, en matière statistique, la loi actuelle, qui est fort ancienne, ne porte que sur la mission du service cantonal de statistique (SCS) et ne traite que d'une partie de son activité. En effet, la loi relative au service (F 2 12), du 22 février 1896, indique dans son unique article :

« Le bureau cantonal de statistique est chargé d'établir une statistique générale de la population du canton au moyen des documents fournis par le bureau du contrôle de l'habitant, et de dresser les statistiques spéciales qui, au point de vue économique, paraissent nécessaires. »

Cette loi a permis une extension importante de l'activité propre du SCS. Mais le fait qu'elle soit limitée au SCS ne garantit plus un développement cohérent de l'information statistique cantonale compte tenu de l'élargissement des sources d'information, de la diversification des statistiques produites, de l'extension de la diffusion de données statistiques, des collaborations multiples à établir aux niveaux cantonal, fédéral et régional et d'exigences nouvelles fort diverses (qualité des données, respect de la sphère privée, dimension régionale, etc.). La délimitation restrictive du champ d'activité (population et données d'intérêt économique) ne tient pas compte des nouveaux domaines couverts par l'investigation statistique, lesquels exigent souvent une approche coordonnée, voire pluridisciplinaire, pour diverses raisons (liens entre domaines ; liaison entre observation statistique et recherche appliquée ou études particulières).

En près de 100 ans, le rôle de l'information statistique s'est modifié et a gagné en importance, la nécessité de concevoir la statistique comme un système cohérent, donc coordonné, s'impose. Il faut donc organiser en conséquence la statistique cantonale et définir, dans ce cadre-là, la fonction du service cantonal de statistique.

En outre, les difficultés budgétaires actuelles rendent plus impérieuse une organisation économique, car rationnelle et efficace, de la statistique cantonale. C'est du reste ce que demande la commission des finances du Grand Conseil.

*1.2 L'information statistique :  
une fonction spécifique dans les Etats modernes*

Dans une société où l'information joue un rôle décisif, l'information statistique, qui en est la partie quantitative, prend une importance capitale. C'est pourquoi la statistique officielle est considérée aujourd'hui comme un service public chargé de fournir des informations, lesquelles sont des biens publics, plus précisément collectifs, offerts à la collectivité et aux agents économiques. Le critère de la publicité de l'information statistique, donc de sa mise à disposition, est déterminant puisqu'une donnée non publique n'est pas une information statistique.

En tant que service public, la statistique officielle constitue une fonction particulière de l'Etat, au même titre que, par exemple, l'enseignement, les infrastructures pour les transports, etc. Cette fonction est aussi spécialisée de par les outils scientifiques qu'elle utilise, les instruments qu'elle met en œuvre, le savoir faire qu'elle implique.

La statistique publique constitue donc un service public spécialisé et polyvalent chargé de fournir des informations chiffrées d'intérêt général, utiles à la communauté dans son ensemble et à diverses catégories d'utilisateurs (autorités, administrations, groupes d'intérêt, entreprises, particuliers).

Fonction spécifique de l'Etat, l'information statistique est :

- un moyen de libre formation de l'opinion du public, qui répond à un besoin de transparence dans les sociétés démocratiques ;
- un auxiliaire nécessaire à la prise de décision, à la planification, à la gestion, au contrôle et à l'évaluation des mesures prises ;
- un instrument (sinon une des sources principales) de connaissance de la vie économique et sociale, qui constitue une base indispensable aux analyses ;
- un élément du patrimoine d'un Etat, une composante de sa mémoire collective ;
- enfin, un auxiliaire de la recherche scientifique.

La statistique publique est un puissant moyen d'approfondissement de la connaissance qu'une collectivité a d'elle-même ; la place qui lui est attribuée et les ressources qui lui sont accordées reflètent la volonté politique qu'ont l'Etat et ses organes de s'informer et d'informer la population.

### *1.3 Un nouveau contexte général*

L'évolution récente, que ce soit le renforcement de la Communauté européenne ou les transformations rapides des économies des pays de l'Est européen, souligne la nécessité d'avoir des systèmes statistiques complets et fiables et constitue un exemple frappant du rôle accru dévolu à la statistique publique. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs, tels que :

- la socialisation croissante de la vie des individus et des entreprises ;
- l'interdépendance des phénomènes ;
- l'extension des espaces de référence liée à l'urbanisation et à l'intégration économique ;
- la complexité croissante des interventions de l'Etat ;
- les besoins liés aux débats démocratiques et à la recherche de concordance à partir d'une connaissance fondée de la réalité ;
- le développement des sciences et de la recherche sociales ;
- la mise à disposition de moyens techniques nouveaux, telle l'informatique.

Dans ce contexte, à l'échelon de notre canton, des adaptations sont aussi nécessaires pour disposer d'un système statistique moderne, dynamique, efficace et économique, offrant des informations complètes, diversifiées, fiables, permanentes et à jour.

### *1.4 Une nécessité reconnue*

Dans le cadre de l'examen très détaillé du projet de budget 1992, la commission des finances a émis d'intéressantes considérations sur les statistiques cantonales. Les nouvelles contraintes budgétaires rendent plus impérieuse et urgente la mise sur pied d'une organisation rationnelle de l'information statistique. En effet, dans le contexte économique actuel, si les ressources s'amenuisent, les besoins en information de qualité s'amplifient afin de fonder l'action politique sur des bases solides.

Il est particulièrement satisfaisant de constater que les préoccupations et les demandes exprimées dans le rapport de la commission des finances rejoignent et confirment les réflexions et propositions faites par les responsables de la statistique publique tant aux échelons cantonal que fédéral. Ainsi, le rapport indique :

« Il apparaît que le service cantonal de statistique n'est pas le seul prestataire de statistiques, quand bien même lui est confiée la mission d'élaborer les statistiques officielles et d'en assumer la publication.

« Au fil des années, certains départements ont développé des statistiques pour leur propre usage ; souvent aussi, ces statistiques-là font l'objet de publications ad hoc éditées par les départements concernés. En outre, les mandats de tiers destinés à financer des études statistiques dans différents domaines sont en très forte augmentation.

« La commission des finances demande au Conseil d'Etat d'élaborer des bases légales et des directives qui permettent une véritable coordination des statistiques au sein de l'Etat de Genève ; elles devraient donner à l'Etat la compétence d'établir des priorités et un programme, de mettre au point une politique de diffusion rationnelle et économique et d'effectuer un inventaire des statistiques existantes et des études en cours. »

Il est à noter que le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures allant dans ce sens, en 1990 notamment, lorsque, pour le développement de la statistique sanitaire cantonale, il a « confié au SCS la coordination technique entre les divers fournisseurs d'information et les divers éléments de la statistique sanitaire, à l'échelon du canton et avec la Confédération » et qu'il a « chargé le SCS de produire, réunir, gérer et stocker les séries statistiques de base, en en garantissant l'accès aux services intéressés, et d'en diffuser les principaux résultats ».

### *1.5 La politique que le Conseil d'Etat entend adopter en matière statistique*

La nouvelle loi sur la statistique cantonale donnera l'occasion au Conseil d'Etat d'avoir une politique d'ensemble en matière d'information statistique publique. Le Conseil d'Etat souhaite adapter l'appareil statistique cantonal de façon progressive pour combler les principales lacunes et répondre aux besoins les plus importants d'information, tout en satisfaisant les interrogations nouvelles.

Tenant compte également de la situation financière actuelle, le Conseil d'Etat a la ferme intention d'éviter tous les « doublons » dans l'élaboration et la diffusion statistiques, d'élarguer les données de peu d'intérêt ou de mauvaise qualité et de favoriser le professionnalisme indispensable à l'élaboration de données statistiques de qualité, fiables et consistantes.

Pour assurer un développement rationnel de l'information statistique, informer les milieux intéressés et éviter, dans toute la mesure du possible, des incohérences dans la production d'informations statistiques résultant de décisions prises au coup par coup par diverses instances, le Conseil d'Etat prévoit la mise au point d'un programme quadriennal de développement de la statistique publique cantonale, un inventaire permanent des statistiques produites ou projetées ainsi qu'un répertoire des études comportant un volet statistique. Ces divers instruments permettront d'avoir une vue d'ensemble indispensable à la prise de décision et à la détermination de priorités ; ils offriront également une transparence qui fait actuellement défaut et faciliteront le recours aux données statistiques par les diverses catégories d'utilisateurs.

La statistique cantonale doit fournir aux autorités et au public un ensemble de données de base, tenues régulièrement à jour. Elle doit être capable de s'adapter avec souplesse à l'évolution des besoins et être apte, en cas de nécessité, à pousser des investigations ponctuelles dans des domaines particuliers. Elle doit enfin permettre un accès aisé aux informations produites.

Le Conseil d'Etat entend également poursuivre la coordination étroite existant entre la statistique cantonale et la statistique fédérale et mieux tenir compte, à l'avenir, du cadre régional dans lequel s'insère notre canton. Il souhaite également favoriser, dans le cadre régional, le partenariat entre les organes techniques concernés.

Pour permettre un développement cohérent de la statistique cantonale, celle-ci doit être organisée en tant que système d'information intégré et, dans ce cadre-là, le service cantonal de statistique est appelé à jouer le rôle de service central et spécialisé de statistique, qui devra mettre en œuvre la politique esquissée ci-dessus en assurant la coordination indispensable et en renforçant la collaboration avec les divers départements et autres organismes détenteurs ou utilisateurs de données statistiques.

## 2. Nouvelles conditions de l'activité statistique

En près de cent ans, et plus particulièrement au cours des trente dernières années, l'activité statistique s'est profondément modifiée. Ces transformations concernent aussi bien les moyens de travail, les sources que les besoins d'information ; de plus, de nouvelles exigences qualitatives sont apparues. Tous ces éléments, qui ont transformé le statut de

L'activité statistique, justifient une modernisation de l'organisation de la statistique cantonale et mettent en évidence les principales questions qu'une nouvelle loi doit contribuer à régler.

*2.1 Des progrès scientifiques  
et des instruments de travail plus puissants :  
un nouveau statut pour la fonction statistique*

En tant que discipline scientifique et méthodologie générale des sciences expérimentales ou d'observation, la statistique est une science jeune dont les origines ne remontent guère avant le milieu du siècle dernier. Les méthodes statistiques se sont développées et renouvelées dans un passé récent tant pour la collecte des données (introduction des enquêtes par sondage, par exemple) que pour leur traitement, leur gestion et leur analyse (grâce notamment à l'informatique).

Simultanément au progrès des méthodes, la spécialisation des collaborateurs des offices de statistique s'est renforcée et leur qualification s'est fortement accrue. Enfin, le développement de l'informatique — tant de l'équipement que des logiciels spécialisés — a permis de multiplier les possibilités d'exploitation et de valorisation des données recueillies.

Cette évolution donne un poids accru au savoir et au savoir-faire des statisticiens, lesquels ont un métier spécifique qui revêt plusieurs facettes. Si, au niveau scientifique, la statistique est maintenant considérée comme une discipline autonome, au niveau de son application, la statistique remplit également une fonction spécifique. Elle n'est plus une activité annexe, un prolongement d'une pratique comptable ou d'un enregistrement administratif. De même, le statut social de la statistique s'est modifié ; elle n'est plus un simple auxiliaire pour la prise de décision au seul service de l'Etat (statistique caméralistique), ni un instrument uniquement réservé à l'orientation de l'action gouvernementale. Aujourd'hui, elle constitue un service public spécialisé et polyvalent.

*2.2 Extension des sources d'information :  
besoin de cohérence et d'harmonisation*

L'extension et la diversification des domaines d'intervention de l'Etat se traduisent par une augmentation des sources potentielles d'informations statistiques. On constate, en effet, un développement

marqué de l'exploitation des données administratives à des fins statistiques. Avec l'informatisation de la gestion administrative et, en particulier, du traitement des données, ainsi qu'avec l'explosion de la micro-informatique, il devient également beaucoup plus facile de dresser des statistiques. Réjouissante à première vue, cette évolution présente de nombreux dangers si elle se fait de façon anarchique, c'est-à-dire sans respecter les règles de l'art, sans recours à des définitions et à des nomenclatures fondées et reconnues, sans réels projets quant à l'objectif de la mesure statistique (autrement dit, à l'information recherchée en dernière analyse) ou sans perspective d'intégration à d'autres ensembles d'information. Ainsi, la multiplication de données statistiques ne contribue malheureusement pas, bien souvent, à une meilleure connaissance de la réalité.

Par exemple, un examen systématique des diverses données statistiques présentées dans le rapport de gestion du Conseil d'Etat révèle un certain nombre de faiblesses : les séries chiffrées ne sont souvent pas aisément comparables et leur rapprochement peut être trompeur ; d'une année à l'autre, des séries sont révisées et les résultats ne sont plus comparables bien qu'apparemment les définitions ne changent pas. Pour permettre une utilisation statistique ou pour fonder des analyses et des études, de telles données devraient être définies de façon plus précise et être soigneusement documentées.

Avec le développement des sciences sociales, de la recherche universitaire appliquée et l'augmentation du nombre de diplômés universitaires dans l'administration, on relève une multiplication d'études et de recherches, parfois excellentes, qui s'effectuent trop souvent de façon complètement indépendante et sans préoccupation d'un éventuel suivi ou d'une reprise ultérieure des résultats obtenus. En raison des lacunes de l'appareil statistique, nombre de ces recherches ont un volet de recueil et de traitement de données statistiques d'importance non négligeable. Pour éviter un gaspillage de moyens et une déperdition des résultats obtenus, il importe d'assurer, chaque fois que cela est possible et souhaitable, notamment chaque fois qu'il y a un financement public, un minimum de coordination (utilisation de nomenclatures et de définitions reconnues et, si possible, communes) et d'envisager la pérennité des informations obtenues. Activité statistique officielle et recherche sont distinctes et répondent à des exigences propres, mais leur cloisonnement constitue un appauvrissement de leurs potentiels mutuels.

L'accroissement des données statistiques produites en prolongement de pratiques administratives ou à l'occasion d'études et de recherches met en évidence des exigences nouvelles de cohérence et de coordination, notamment parce que nombre de données apparaissent mutuellement incompatibles et, en conséquence, d'un usage limité voire problématique.

### *2.3 Extension des besoins :*

*avoir une vision d'ensemble et prévenir l'éparpillement des forces*

Il est banal d'affirmer que de nouveaux domaines s'ouvrent à l'investigation statistique<sup>1</sup> et que de nouveaux besoins d'information surgissent. Cette diversification ne saurait aboutir à un éclatement mais, au contraire, ne peut que déboucher sur un renforcement des liaisons entre les approches. Le resserrement et la coordination des approches statistiques s'imposent d'autant plus que de nombreux phénomènes sont interdépendants de sorte que les domaines s'interpénètrent, comme, par exemple, la santé, la population et l'action sociale ; l'agriculture, l'environnement, l'énergie, les entreprises et établissements. La diversification des besoins exige l'adoption d'un langage commun, qui est la condition d'une connaissance structurée, globale, intégrant diverses sources d'informations et capable de saisir l'interdépendance des phénomènes. Cette mise au point d'un langage commun entre domaines variés et disciplines diverses est une des tâches de la statistique, qui, par nature, est pluridisciplinaire. La construction des objets de la mesure statistique, qui rendent compte de la réalité dans les divers domaines particuliers, est une œuvre commune des statisticiens et des spécialistes des domaines en question, dans laquelle le savoir-faire des statisticiens est capital pour garantir la rigueur, la cohérence et l'intégration des résultats.

Un appareil statistique public moderne se conçoit comme un système qui permet des mises en relation multiples, des emboîtages de résultats, des articulations entre données ponctuelles et permanentes. Cela signifie que les informations statistiques ne doivent pas être construites de façon purement instrumentale, par exemple en fonction d'une seule préoccupation ou en vue d'une seule politique, mais avec une relative autonomie qui, dans une perspective globale, en assure des utilisations multiples. La production statistique, comme son organisation, doit pouvoir satisfaire, sinon anticiper, les besoins d'approches politiques plurisectorielles.

---

<sup>1</sup> La liste des domaines traités par la statistique cantonale figure en appendice.

Ainsi, selon une conception moderne, la statistique remplit une fonction de service spécialisée, autonome et spécifique.

#### *2.4 Nouvelles exigences qualitatives à l'égard des fournisseurs de données*

Par rapport aux fournisseurs de données, deux exigences revêtent une importance croissante :

- la recherche d'une charge minimale des personnes interrogées pour l'obtention de résultats fiables, qui découle des réticences de plus en plus marquées aux questionnements de la part des agents économiques, notamment pour des raisons de coût et de charge des relevés, et de la population en particulier ;
- le respect de la sphère privée, qui rend indispensable une garantie absolue du secret statistique.

#### *2.5 Contraintes liées à la modernisation de la statistique fédérale*

La restructuration actuelle de la statistique fédérale constitue une modification fondamentale des conditions de l'activité statistique à l'échelon d'un canton. En effet, pour moderniser et rattraper le retard pris par l'appareil statistique suisse par rapport aux systèmes des pays voisins, la Confédération introduit de nouveaux relevés statistiques de façon à couvrir plus complètement le champ économique et social. Par souci d'efficacité et d'économie et pour limiter la charge des fournisseurs de données, la Confédération recourt de plus en plus à des sondages qui permettent d'obtenir des données représentatives à l'échelon national. Ces enquêtes par échantillon remplacent parfois, et de plus en plus souvent, des relevés qui permettaient d'obtenir des données régionales significatives. Ainsi le progrès de la statistique fédérale présente le risque d'un recul relatif des données disponibles et utilisables à l'échelon cantonal.

Pour faire face à cette difficulté, la Confédération offre la possibilité d'étendre à l'échelon local la taille des échantillons utilisés afin d'obtenir des données régionales représentatives. Mais le coût de cette extension est à la charge des cantons ou des communes. Dans de nombreux cas, ce système tend à remplacer des informations statistiques d'une qualité parfois à la limite de l'acceptable, mais gratuites, par des informations de meilleure qualité mais payantes. Le coût de la régiona-

lisation des enquêtes fédérales permet de prendre conscience du prix de l'information. Si celui-ci est élevé, il est probablement inférieur au coût de la non-information et des erreurs de choix subséquentes.

Cette nouvelle situation signifie que le coût de l'information statistique s'accroîtra à l'avenir — actuellement, à Genève, pour 1 000 F de dépenses de fonctionnement de l'Etat, 1,05 F se rapporte au SCS — et elle rend nécessaire la définition de priorités en matière d'obtention de données fédérales régionalisées. Pour effectuer cette sélection, il importe de disposer d'une vue d'ensemble de l'activité statistique du canton.

### *2.6 La région : une nouvelle dimension*

Enfin, une nouvelle exigence prend forme et s'affirme dans le cadre de l'Europe en construction : celle de la dimension régionale des phénomènes et des évolutions, qui dépasse les frontières cantonales. Si le champ d'observation privilégié et le plus accessible pour l'investigation reste le canton, il importe de connaître statistiquement l'espace régional, qui sera celui de nombreux développements et servira, de plus en plus, de référence pour la prise de décisions.

Dans cette perspective régionale, il est indispensable, d'une part, de poursuivre et de renforcer la collaboration avec les offices de statistique régionaux de Suisse romande, en particulier avec le service cantonal de recherche et d'information statistiques de l'Etat de Vaud (SCRIS), d'autre part, de resserrer les relations avec le système statistique français.

## **3. Affirmation de la fonction centrale et spécialisée de l'office cantonal de la statistique**

### *3.1 Organisation de la statistique cantonale*

En plus des attributions actuelles que remplit le SCS, dont les origines sont anciennes et qui sont largement reconnues dans les faits, la nouvelle loi sur la statistique doit fixer un rôle central au SCS à l'égard de la statistique publique cantonale et en faire le lieu de référence statistique à l'échelon du canton. Il s'agit de donner au SCS une autorité en matière de coordination et d'harmonisation de l'activité statistique dans les domaines de la planification, de la production et de la diffu-

sion. C'est pourquoi la loi définit comme autorité compétente un organe central et spécialisé. Le règlement désignera l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) — nouvelle dénomination du SCS — comme autorité compétente.

Il ne s'agit ni de regrouper toute la production statistique à l'OCSTAT, ni de centraliser unilatéralement et autoritairement toute la conception et la diffusion de la statistique, tout en déconcentrant la production et certains traitements de données. Mais il ne s'agit pas non plus de réduire le rôle de l'OCSTAT à celui d'une simple machine à calculer à disposition de tous, ou à celui d'un vaste entrepôt de données dans lequel viendraient s'approvisionner les divers utilisateurs.

Comme sa dénomination l'indique, le système statistique public constitue un système. C'est donc un ensemble structuré, dynamique et organisé en fonction d'un but (l'information). Son organisation est ouverte pour permettre les échanges avec l'extérieur, stable et ordonnée, évolutive et complexe en raison de la variété de ses composantes. Mais pour qu'un système fonctionne et ne dégénère pas, il doit être cohérent, c'est-à-dire utiliser des règles d'échange d'informations uniformes, respecter des procédures unifiées, recourir à des standards de communication compatibles.

Par analogie avec l'informatique, il s'agit de promouvoir une architecture en réseau, avec toutes les normes et les standards de communication que cela exige, plutôt qu'une architecture centralisée, sachant que les normes doivent être définies par une autorité reconnue, en l'espèce l'OCSTAT, en collaboration avec les spécialistes des divers domaines concernés.

### *3.2 Production et analyse*

Au niveau cantonal, l'OCSTAT doit garder la responsabilité de la production des statistiques recourant à des enquêtes directes relativement importantes et lourdes (les recensements de la population et des entreprises, l'indice des prix à la consommation, etc.) et des statistiques issues de sources administratives qui sont d'intérêt général et reposent sur des traitements complexes (statistiques de la population, de la construction). Il doit aussi conserver la responsabilité de l'analyse et de la diffusion des principales données qu'il détient.

En effet, il est primordial que la fonction d'analyse de l'OCSTAT soit confirmée et même renforcée tant il est vrai que toute production

de données indépendante de leurs valorisation et analyse dérape inévitablement vers la mise sur le marché de l'information de données non adéquates, peu significatives et, en définitive, peu utiles. De façon imagée, on peut affirmer qu'analyser revient à donner du sens aux chiffres, c'est-à-dire à produire de l'information, au sens strict du terme.

### 3.3 *Coordination, collaboration et planification*

Par la vision d'ensemble de la statistique publique qui lui est propre, par son savoir-faire spécifique (les méthodes statistiques) et les moyens techniques dont il dispose, l'OCSTAT doit également remplir une fonction de coordination de façon à assurer la cohérence entre les divers domaines de la statistique cantonale, entre le canton et la Confédération, enfin, entre les divers producteurs de statistiques cantonales.

Pour assurer cette coordination, une collaboration intense doit être établie avec les divers services administratifs pour assurer les interfaces entre les domaines, les producteurs et les divers utilisateurs.

Les tâches de coordination exigent concrètement :

- de préparer un programme cantonal pluriannuel pour le développement de la statistique et d'établir un inventaire permanent des relevés, des statistiques produites et des projets afin d'éviter toutes redondances et travaux à double et de prévenir des sollicitations multiples des fournisseurs de données ;
- de mettre sur pied un répertoire central des recherches et études qui ont un volet statistique\* afin de favoriser l'harmonisation des données produites, leur intégration à la statistique publique et leur pérennité ;
- de préparer et de recommander l'utilisation de nomenclatures, de définitions et de bases communes ;
- de fournir des lignes directrices pour la production et la diffusion des données statistiques et de remplir une fonction de conseil scientifique et technique au sein de l'administration et envers d'autres organismes publics en matière de collecte, de traitement et de diffusion de données statistiques ;

---

\* Un tel répertoire doit être établi de façon centralisée en raison de l'interpénétration des domaines et du caractère interdisciplinaire des recherches. Il est évident que l'OCSTAT collaborera avec les organismes spécialisés dans un domaine ou une problématique pour réaliser cette tâche. Une solution centralisée offre de plus d'importantes économies d'échelle.

- de documenter les données dans une optique d'aide à leur utilisation et de transparence, en élaborant, par exemple, un dictionnaire des données statistiques disponibles, un catalogue de la documentation statistique existante et un répertoire des divers concepts utilisés, qui seront publics ; de tels ensembles d'informations sur les informations — appelées métadonnées — constituent une des nouvelles tâches spécialisées que doivent entreprendre les offices de statistique ;
- d'établir et d'entretenir des relations régulières avec les divers partenaires du système statistique cantonal (services administratifs du Canton, de la Confédération, université, etc.) ;
- de définir l'office cantonal spécialisé comme le lieu de convergence et de stockage des données statistiques et le point central de diffusion de celles-ci, c'est-à-dire comme le centre principal de gestion de l'information statistique.

Cette dernière mesure est particulièrement importante puisqu'elle permet d'une part d'éviter un dédoublement coûteux des structures statistiques et une déperdition des moyens mis en œuvre, d'autre part de garantir aux divers utilisateurs un cheminement unifié pour accéder à la plupart des informations.

En outre, programme et inventaire statistiques, répertoire des études ayant un volet statistique sont des instruments indispensables pour permettre aux autorités, aux divers utilisateurs et au public en général d'avoir une vision d'ensemble de l'existant et des travaux en cours. En plus de la transparence qu'ils offrent, ces instruments sont nécessaires pour gérer économiquement le développement de la statistique cantonale, définir des priorités et contrôler leur mise en œuvre.

### *3.4 Gestion des données statistiques*

La gestion des données statistiques\* par un office spécialisé permet d'assurer la pérennité de l'information statistique et de remplir la fonction de « mémoire collective » qui caractérise la statistique publique. Ainsi, les données peuvent être combinées entre elles à la fois dans des perspectives synchroniques et diachroniques.

---

\* Il s'agit ici de données produites à des fins d'information générale ; en sont exclues les données qui ne servent qu'à des fins internes (statistiques de gestion, d'exploitation) ou qui ne font l'objet que de mention dans un rapport de gestion.

Schématiquement, cette gestion peut prendre trois formes :

- le stockage et l'assemblage de séries statistiques élaborées par un service spécialisé extérieur ;
- le recueil et la gestion de données statistiques produites dans un autre service, qui dispose des moyens et du savoir-faire nécessaires ;
- le recueil de données individuelles transmises par une unité administrative, données qui sont traitées et transformées en données statistiques (c'est-à-dire agrégées) par l'OCSTAT, en coordination avec le service concerné.

Pour une collaboration étroite entre l'OCSTAT et les autres services jouant un rôle important en matière statistique, il est nécessaire d'établir des liaisons fonctionnelles souples mais efficaces, par exemple, au moyen de « correspondants statistiques », lesquels collaboreraient régulièrement avec un « répondant » à l'OCSTAT. Ces « couples » d'interlocuteurs spécialisés, jouant le rôle d'interface, permettront des relations directes entre fournisseurs et utilisateurs de données, qui sont indispensables pour offrir des services bien adaptés aux besoins. L'organisation interne de l'OCSTAT, qui est structurée par domaine thématique, est déjà orientée dans ce sens.

### *3.5 Diffusion de l'information statistique*

La mise à disposition, sous des formes diverses, de l'information statistique est la finalité de l'activité statistique. C'est à ce stade que se jugent son utilité et sa qualité. La diffusion de l'information statistique doit être adaptée à ses divers types d'utilisateurs. Et ce n'est pas aux utilisateurs de s'adapter aux divers producteurs de statistiques. A cette fin, une coordination, voire une centralisation relative, semble nécessaire.

La diffusion de l'information statistique prend des formes diverses : rapports, communiqués de presse et publications pour l'écrit ; réponses verbales à des questions et répondants téléphoniques pour la forme verbale ; disquettes et bandes magnétiques (voire CD-ROM) contenant des volumes importants de données comme supports magnétiques ; télétexte et vidéotex pour les médias électroniques ; bases de données auxquelles les utilisateurs peuvent accéder directement, pour les milieux spécialisés.

Pour les formes les plus modernes et les plus spécialisées de diffusion, des solutions centralisées s'imposent pour des raisons évidentes : point et procédure d'accès uniques pour les utilisateurs ; possibilité d'obtenir des informations dans de nombreux domaines et de les combiner ; non-dédoublement des ressources requises pour assurer la diffusion.

Pour les publications les plus courantes (recueils de données statistiques notamment sous forme de tableaux, rapports, fascicules divers), une coordination est souhaitable pour faciliter l'accès des utilisateurs aux informations statistiques, pour favoriser leur compréhension, pour tenter de réaliser des économies d'échelle et pour permettre d'avoir une vision d'ensemble des produits offerts.

Une harmonisation formelle de la présentation des statistiques constitue une première étape, qui est indispensable : utilisation des mêmes symboles et des mêmes règles de construction des tableaux statistiques, respect de quelques principes de base de la représentation des données statistiques. Une telle harmonisation existe dans une large mesure entre les offices régionaux et fédéraux de statistique.

L'ouverture des collections du SCS à la publication de statistiques élaborées par d'autres unités administratives\* constitue une deuxième étape : l'OCSTAT remplira alors un rôle d'éditeur, mettra à disposition son infrastructure (ses divers types de publication, son fichier de clients, qui peut être élargi sans difficulté) et son savoir-faire en matière de publications spécialisées. L'OCSTAT ne contrôlera pas le contenu des publications qui restera sous la responsabilité de l'unité qui produit la statistique ou l'étude. Cette unité prendra en charge les coûts d'impression et, éventuellement, les frais annexes de publication (expédition, gestion d'adresses, etc).

Un tel mode de diffusion garantira une mise à disposition beaucoup plus cohérente, rationnelle et simple des données statistiques, un meilleur équilibre entre les moyens engagés, dégagera vraisemblablement des économies pour l'Etat dans son ensemble et permettra de fixer des priorités concertées en matière de publication.

Il peut être utile de souligner que les rapports et études qui ne sont pas de nature statistique, même si des données statistiques y sont présentées et utilisées, ainsi que des études très spécialisées n'entrent pas dans la catégorie des publications visées ici.

---

\* A l'échelon fédéral, l'OFS publie dans ses collections des rapports et études statistiques élaborés par d'autres offices ou administrations.

### *3.6 Le rôle de l'OCSTAT en résumé*

Ainsi, l'OCSTAT, en tant qu'organe central et spécialisé, aura pour tâches de :

- produire, réunir, rassembler des données ;
- traiter, gérer et stocker les données statistiques en en garantissant l'accès ;
- analyser et diffuser régulièrement les informations statistiques qu'il détient ;
- coordonner et programmer le développement de la statistique publique cantonale ;
- mettre en œuvre une politique de diffusion coordonnée de l'information statistique.

Cette solution est économique puisqu'elle évite le dédoublement des moyens. Elle est également garante d'une protection absolue des données et d'une indépendance scientifique dans leur valorisation puisque l'OCSTAT ne remplit aucune charge de gestion ou de contrôle administratif et n'a aucune attribution de police économique.

### *3.7 Quelques conséquences pratiques*

A l'occasion de la nouvelle organisation de la statistique cantonale et de la redéfinition du rôle du SCS, sa dénomination sera modifiée en office cantonal de la statistique afin de marquer concrètement la nouvelle orientation donnée par la loi, d'affirmer la fonction spécifique remplie par la statistique et de tenir compte de la dénomination retenue à l'échelon fédéral. L'organisation interne du SCS sera ajustée, sans modifier ses structures actuelles, afin de renforcer sa fonction de coordination de la statistique cantonale.

Il est également prévu d'introduire un label de la statistique cantonale par une identification générique (« Statistique — Genève ») qui couvrira toutes les données statistiques produites, gérées ou diffusées par l'office de la statistique ou de façon coordonnée avec lui. Cette mention permettra également de faire la distinction entre, d'une part, les données chiffrées qui sont des statistiques internes ou des exploitations propres à certaines unités administratives et qui figurent dans leurs rapports d'activité et, d'autre part, les statistiques élaborées en tant que telles, à des fins d'informations générales.

En outre, diverses adaptations pourront se faire de façon progressive en matière d'informatique et de publications pour répondre aux objectifs fixés par la loi.

#### **4. Proposition relative à un conseil technique de la statistique cantonale**

##### *4.1 Caractéristiques générales du conseil technique*

Sous le terme de conseil technique de la statistique cantonale (ci-après : conseil technique), le Conseil d'Etat propose la mise sur pied d'un organe consultatif qui aura pour mission principale d'examiner les questions d'ordre général concernant la statistique cantonale et d'assurer une concertation permanente entre ses divers partenaires. Son rôle aura un caractère plutôt prospectif et de recherche du consensus propre au développement de la statistique publique cantonale.

Le conseil technique de la statistique doit aider à l'établissement d'une politique statistique globale, cohérente et efficace, définie sur le long terme, en associant les divers partenaires.

Un tel organe a pour but de mieux tenir compte, et de façon anticipée, des besoins, préoccupations ou projets des divers partenaires de la statistique publique cantonale et également de les associer à la promotion de cette dernière auprès des divers milieux qui y seront représentés.

Le fait que la nouvelle organisation de la statistique cantonale soit plus contraignante justifie aussi l'offre d'une plus grande participation au niveau de la préparation des orientations de son développement. Le conseil technique contribuera aussi à la motivation, à la recherche d'appuis et de collaboration pour des projets et à la valorisation des services offerts par la statistique cantonale.

En plus des tâches de concertation entre les principaux partenaires de la statistique cantonale, de formulation des besoins généraux en matière d'information statistique, de participation à la réflexion prospective dans le domaine statistique, le conseil technique contribuera, par des préavis, à définir les principales orientations et sérier les priorités pour le développement de la statistique cantonale en relation avec l'élaboration du programme statistique. Il pourra aussi émettre des recommandations pour la réalisation de projets statistiques.

Dans un tout autre domaine, ce conseil technique pourra contribuer à établir des principes d'application des règles relatives au secret statistique, que ce soit pour l'échange de données ou leur diffusion. Ce conseil technique pourra aussi aider à définir des propositions relatives à la diffusion des résultats statistiques et à la politique en la matière (par exemple, recours à de nouvelles formes de diffusion, à de nouveaux médias).

Enfin, un tel conseil permettra de renforcer et de mieux ordonner la collaboration avec l'université dans le domaine statistique. En effet, il est important de répondre à la volonté d'ouverture à la cité qu'a l'université, notamment par l'entremise des « laboratoires » et « centres » qu'elle a récemment mis sur pied dans les domaines de l'économie, de la démographie ou de l'énergie. Une collaboration plus étroite et institutionnalisée avec l'université pourrait aider à orienter diverses recherches en vue d'enrichir la statistique cantonale.

Le conseil technique de la statistique rassemblera des représentants des milieux économiques, des partenaires sociaux, des communes, de l'université et des milieux scientifiques, d'autres groupes d'intérêt (comme par exemple les consommateurs) ainsi que les principaux organismes concernés par la loi sur la statistique cantonale.

#### *4.2 Au besoin, des commissions spécialisées*

Dans des domaines spécifiques dont la problématique est particulièrement complexe, où la sollicitation régulière des fournisseurs de données peut être forte, où les utilisateurs de statistiques sont particulièrement exigeants (comme, par exemple, dans le domaine de la santé), il est certainement utile de prévoir des commissions spécialisées de caractère consultatif pour favoriser la concertation et la coordination des tâches statistiques. De telles commissions devraient rester exceptionnelles. De l'avis du Conseil d'Etat, seule la commission de statistique sanitaire s'impose pour l'instant.

### **5. Principes de référence pour la nouvelle loi cantonale**

Onze principes, dont plusieurs correspondent soit à la « Déclaration de principes de l'Union des offices suisses de statistique (UOSS) » adoptée en 1982, soit à la « Résolution sur les principes fondamentaux

de la statistique officielle dans les régions couvertes par la commission économique pour l'Europe » de l'ONU\*, en 1991, sous-tendent les propositions concernant la nouvelle loi statistique.

Ces principes sont les suivants :

— Principe de légalité

La statistique et l'activité de ses agents doivent reposer sur une base légale.

— Principe de pertinence

La statistique cantonale doit répondre, de façon adéquate, aux besoins d'information des autorités, de la collectivité dans son ensemble et des principaux groupes qui la constituent.

— Principe de subsidiarité des relevés.

Afin d'alléger la charge des personnes questionnées, il importe de recourir prioritairement au traitement de données administratives ou à la valorisation de données fédérales et de ne réaliser qu'en dernier recours des enquêtes à l'échelon cantonal.

— Principe de parcimonie

La collecte des données, l'exploitation des sources administratives et la publication des informations statistiques doivent s'effectuer en vue d'obtenir les informations nécessaires et de les diffuser sans redondance ou dédoublement de sources inutile (suppression de travaux faits à double).

— Principe de respect de la sphère intime

L'investigation statistique officielle ne peut s'intéresser qu'à des faits et ne doit pas porter atteinte à la sphère intime des personnes interrogées.

— Principe de cohérence

La compatibilité des informations doit être un objectif majeur entre les divers domaines de la statistique cantonale, entre la statistique cantonale et la statistique fédérale ainsi qu'à l'égard de la statistique européenne.

---

\* Nations Unies, Conseil économique et social, Commission économique pour l'Europe, « Résolution sur les principes fondamentaux de la statistique officielle dans la région de la CEE », 39<sup>e</sup> Conférence des statisticiens européens, Genève, juin 1991.

— Principe de publicité

Il n'y a pas de rétention de données statistiques dans les limites du respect du secret statistique. Les données non publiées sont rendues accessibles sous une forme appropriée.

— Principe d'accessibilité

Les données publiées doivent être mises à disposition des utilisateurs et du public sous une forme adaptée à leurs besoins (diversité des supports d'information, vulgarisation, etc.).

— Principe du secret statistique

Dans la règle, les données statistiques publiées ou mises à disposition ne doivent permettre aucune identification de personnes. Les données recueillies à des fins statistiques ne peuvent avoir aucune utilisation d'une autre nature.

— Principe de transparence

Afin de faciliter leur utilisation correcte, les données publiées doivent être documentées. Leur sphère de validité sera indiquée, les sources, les méthodes de collecte et de traitement seront mentionnées, la liste des données accessibles mais non publiées seront à disposition.

— Principe d'indépendance technique

Les données diffusées sont véridiques, présentées sans parti pris et de façon complète. L'office de la statistique a la maîtrise de l'analyse des données qu'il produit et il en assume la responsabilité. L'activité statistique jouit d'une indépendance scientifique, notamment à l'égard du pouvoir politique.

## **6. Une loi harmonisée avec la législation fédérale, euro-compatible et ouverte sur la région**

### *6.1 Projets cantonal et fédéral : une harmonie*

Comme celle de Genève, la législation fédérale en matière de statistique est d'origine fort ancienne. C'est encore la « loi fédérale concernant les relevés officiels statistiques en Suisse », du 23 juillet 1870, qui est le fondement juridique de la statistique publique fédérale.

En 1972 déjà, les Chambres fédérales acceptèrent une motion (Keller), qui demandait l'élaboration de bases juridiques modernes sur lesquelles les activités statistiques de la Confédération pourraient être fondées. En 1975, le Conseil fédéral décida de la constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi fondamentale sur la statistique fédérale. En 1979, des tâches de coordination de la statistique fédérale furent confiées à l'office fédéral de la statistique (OFS) par l'« ordonnance fédérale réglant les tâches des départements, des groupements et des offices ». De plus, la « loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture » mentionne le fait que l'OFS doit coordonner les relevés de type conjoncturel. En 1982, le Conseil fédéral édicta un certain nombre de principes concernant l'organisation de la statistique fédérale (coordination, concentration des relevés directs à l'OFS) ; puis, en novembre, le premier projet de loi fédérale sur la statistique officielle fut mis en consultation. Globalement, ce projet de loi fut bien accueilli comme le montrèrent, en 1983, les résultats de la procédure de consultation. En 1984, le Conseil fédéral déchargea les Chambres en renvoyant la présentation de la loi statistique ainsi que d'autres projets à la période législative 1987-1991. En 1986, le Conseil fédéral procéda au transfert de diverses statistiques du Département fédéral de l'économie publique (en particulier de l'OFIAMT) à l'OFS. En 1989, le projet de loi fut remis sur le métier et plusieurs modifications furent introduites en fonction de divers changements intervenus depuis le début des années 80. En décembre 1991, le Conseil fédéral soumit le message et le projet de loi concernant la statistique fédérale à l'Assemblée fédérale (FF 1992 I 353 et suivants).

Le Conseil d'Etat a suivi de près la longue maturation de la loi fédérale, directement lors de la procédure de consultation de 1983, puis par l'intermédiaire du SCS lors d'une consultation plus restreinte concernant la mise au point du projet de loi actuel en 1989. Plusieurs séances de travail furent alors organisées, soit avec l'OFS, soit entre les offices régionaux de statistique. En outre, grâce aux relations extrêmement étroites qui existent entre l'OFS et le SCS, celui-ci a été très bien informé de la mise au point de la loi fédérale et des travaux sous-jacents.

Le Conseil des Etats a approuvé la nouvelle loi sur la statistique fédérale lors de la session extraordinaire d'août dernier et le Conseil national l'a adoptée lors de la session d'automne. Il est prévu de

publier cette loi à fin octobre dans la Feuille fédérale de sorte qu'elle pourra entrer en vigueur au début 1993.

Les dispositions légales proposées par le Conseil d'Etat se sont fortement inspirées du projet de loi fédérale, les structures des deux projets se ressemblent et leurs contenus concordent. Il est évident que les dispositions proposées pour Genève sont moins étendues et plus simples, mais tiennent largement compte de celles prévues pour la Confédération.

Rappelons que la nouvelle loi fédérale est une loi-cadre. Elle fixe la compétence d'ordonner les relevés, l'organisation de la statistique fédérale et la planification de celle-ci au moyen notamment d'un programme pluriannuel. Elle règle les problèmes du secret statistique et de la protection des données. Elle renforce le rôle de coordination de l'OFS, propose de réduire autant que possible la charge imposée aux milieux interrogés, institue une commission de la statistique fédérale, encourage la coopération internationale et prévoit que l'OFS mette à disposition les instruments requis pour une politique moderne de diffusion concernant l'ensemble de la statistique fédérale.

Ces quelques points fondamentaux soulignés par le département fédéral de l'intérieur auquel est rattaché l'OFS montrent la concordance des propositions fédérales et cantonales. A noter que la nouvelle loi fédérale a dû tenir compte d'une structure très éclatée de la statistique fédérale où des organismes comme l'OFIAMT et la BNS ont, de longue date, des compétences statistiques qui ont été défendues très efficacement. La situation genevoise est heureusement plus simple.

Au sujet de la loi sur la statistique fédérale, il est intéressant de relever que le message du Conseil fédéral indique, dans son commentaire de l'article 26 portant sur la « consultation » des milieux concernés, que « l'avis des cantons sera systématiquement demandé lors de la conception de la statistique fédérale. Il serait souhaitable qu'il existe au niveau cantonal un organe spécifiquement chargé des rapports avec la statistique fédérale. Il serait donc bon que les cantons possèdent tous un service statistique analogue à celui de la Confédération ».

## *6.2 Un projet de loi euro-compatible*

Parmi les pays de l'AELE, la Suisse a été le premier à demander, et à obtenir, dès 1988, le statut d'observateur auprès d'EUROSTAT

(l'office statistique de la Communauté européenne). De ce fait, le plupart des travaux entrepris au cours de ces dernières années et l'élaboration de la dernière version du projet de loi sur la statistique fédérale tiennent largement compte des exigences communautaires.

Logiquement, le projet de loi genevoise étant compatible avec la nouvelle loi fédérale et cette dernière étant euro-compatible, la loi genevoise l'est également. Cependant, quelques points méritent d'être mentionnés.

A l'échelon européen, EUROSTAT est l'organe spécialisé et central de production, de rassemblement et de diffusion de l'information statistique. Il n'y a pas de décentralisation ou d'éclatement sectoriels de l'appareil statistique communautaire.

Dans l'Europe communautaire, la statistique est reconnue comme une « politique transversale » car elle ne concerne pas un domaine particulier mais intéresse toutes les politiques sectorielles pour lesquelles elle assure un support analytique et d'information.

EUROSTAT a préparé un « Plan d'actions prioritaires dans le domaine de l'information statistique : programme statistique des Communautés européennes (1989-1992) », qui guide son action après avoir été approuvé par la commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres. Ce programme a fait l'objet d'un engagement politique solennel et contraignant pour les Etats membres. Les autorités politiques de la Communauté ont ainsi reconnu que l'information statistique était importante pour le bon fonctionnement du grand marché de 1993 et de l'ensemble des politiques communautaires qui l'accompagnent.

A l'échelon de l'Europe communautaire, un « Comité consultatif de l'information statistique dans les domaines économique et social » (CEIES) a été créé récemment dans le but d'instituer, au niveau communautaire, un système de concertation entre les utilisateurs et les fournisseurs de données ainsi qu'avec les principaux autres partenaires.

En matière d'échanges de données, il est prévu que les données couvertes par les règles nationales en matière de secret statistique pourraient être transmises à EUROSTAT ; ce qui illustre l'émergence d'un système statistique européen unifié et harmonisé.

Enfin, il peut être utile de préciser que le nouveau programme statistique de la Communauté européenne, qui est en cours d'élaboration,

traitera également de l'articulation entre les missions d'EUROSTAT et celles des offices nationaux (voire régionaux, pour l'Allemagne et l'Espagne) de statistique, qui pourrait conduire à certains transferts de compétence, en matière de méthodologie et de diffusion.

Selon plusieurs observateurs, la construction de l'Europe statistique peut aboutir, à terme, à un renforcement du rôle d'EUROSTAT et de la statistique régionale, qu'elle soit prise en charge par les régions ou les Etats, au détriment de la statistique nationale.

### *6.3 Projet ouvert sur la région*

Dans l'Europe de demain, les régions auront certainement une importance plus grande qu'actuellement. Dans l'immédiat, on constate déjà que la dimension régionale est celle qui s'impose pour comprendre la réalité économique et sociale et rechercher des solutions dans de nombreux domaines. C'est pourquoi les diverses dispositions proposées par le Conseil d'Etat tiennent compte de l'indispensable ouverture régionale.

La région n'est cependant pas qu'une aire d'observation ou de traitement des données mais également un territoire propice à la collaboration statistique.

Le SCS et le SCRIS envisagent une collaboration étroite dans l'exploitation des résultats de Vaud et de Genève de l'enquête suisse sur la santé, dont la régionalisation a été prévue par les deux cantons. Afin de pouvoir traiter économiquement les données produites à l'échelon fédéral sur les accidents professionnels et non professionnels ainsi que sur les maladies professionnelles, Genève a proposé qu'un seul office régional assure le traitement des données pour les divers cantons romands. La conduite d'autres démarches communes pour l'obtention de données statistiques régionalisées dans le domaine socio-sanitaire est envisagée par le SCS. Souci de satisfaire les besoins d'information nouvellement exprimés et recherche de solutions économiques originales caractérisent ces projets.

Une initiative a été également prise pour que les résultats individuels des recensements français et suisse de la population réalisés en 1990 puissent être échangés afin d'opérer des traitements statistiques intégrés à l'échelon régional.

Cette coopération régionale doit encore se développer ; elle pourra déboucher sur un véritable partenariat et il importe que les dispositions légales tiennent compte de l'évolution en cours et la favorisent.

#### *6.4 Conclusions*

Le projet de loi sur la statistique cantonale s'intègre de façon cohérente dans le cadre institutionnel de la statistique officielle suisse et dans les perspectives les plus récentes de son développement. Il définit, de façon complémentaire à la statistique fédérale, la fonction et l'organisation de la statistique publique dans notre canton.

Dans l'élaboration du projet de loi, il a aussi été tenu compte des échanges d'expériences et des réflexions menées par les divers offices de statistique de Suisse romande et du Tessin ainsi que des dispositions légales ou administratives des pays et régions voisins.

Enfin, le projet de loi est euro-compatible et prend en considération les évolutions en cours à l'échelon européen. La loi proposée est une loi-cadre qui fixe les lignes directrices de l'activité et de l'organisation de la statistique officielle à Genève. Elle établit également les liaisons nécessaires tant à l'égard des dispositions légales fédérales en matière de statistique et de protection des données ainsi qu'avec les dispositions cantonales traitant de la protection des données. Ainsi, se trouvent rassemblées en une seule loi courte et synthétique, l'ensemble des dispositions concernant la statistique cantonale.

### **7. Abrogation et modification de lois**

A la suite de l'adoption du projet de loi sur la statistique publique cantonale, la loi relative au Bureau cantonal de statistique, du 22 février 1896 (F 2 12) sera abrogée. La dénomination et les attributions de l'organe central et spécialisé en matière statistique seront fixées par règlement.

L'article 27 (Statistique) de la loi d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étrangers, du 16 décembre 1983 (E 1 7,1), devra être modifié puisqu'il mentionne le Service cantonal de statistique. En lieu et place de celui-ci, il conviendra de désigner l'organe central et spécialisé en matière de statistique. En effet, le SCS devra être remplacé par « autorité compétente ».

L'article 347 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887 (D 3 1) sera modifié dans le sens que le département des finances et contributions sera autorisé à communiquer les renseignements nécessaires à l'application de la loi sur la statistique publique cantonale, respectivement et exclusivement au personnel de l'autorité cantonale compétente, chargé de l'élaboration des statistiques fiscales cantonales. Cette modification ne fait que combler une lacune de la loi, car le SCS a depuis 1966 accès aux données fiscales dans le cadre de l'élaboration des statistiques fiscales.

## 8. Commentaires article par article

### *Article 1*

L'article premier énumère les principaux buts de la loi. La loi doit en premier lieu (lettre a) définir le rôle de la statistique cantonale, c'est-à-dire les fonctions qui lui sont assignées et qu'elle doit remplir.

La disposition figurant à la lettre b précise que la loi vise à organiser l'ensemble de la statistique cantonale car les activités statistiques, notamment de production de données statistiques, sont et resteront assurées par de nombreux services administratifs. Le fait de mentionner que l'organisation de la statistique cantonale doit être « cohérente et économique » met d'emblée en évidence la nécessité d'une coordination étroite et la préoccupation d'efficacité face aux risques de superposition de certaines activités.

Dans la même recherche d'efficience, il est nécessaire de promouvoir la collaboration la plus étroite possible avec la Confédération et les organismes régionaux tels que, notamment, les offices cantonaux de statistique ou d'autres services régionaux chargés de tâches statistiques en Suisse ou en France, où il peut s'agir de directions régionales de l'INSÉÉ (Institut national de la statistique et des études économiques) ou de chambres de commerce (lettre c). Cette collaboration peut permettre d'alléger des tâches envisagées ou réalisées à l'échelon cantonal, favoriser des comparaisons intercantionales ou régionales (par exemple, avec la région française voisine) ou encore, à terme, déboucher sur un partage de certaines activités entre offices régionaux de statistique.

La garantie du secret statistique est un des objectifs prioritaires de la nouvelle loi. Cet engagement doit trouver son fondement dans un

texte légal afin de souligner l'importance accordée à la protection des personnes interrogées dans le cadre d'enquêtes statistiques et au maintien de la confiance des fournisseurs de données et du public en général dans la statistique publique.

## *Article 2*

Le champ d'application de la loi est défini de manière institutionnelle par l'article 2. Les dispositions de la loi s'appliquent à toutes les activités statistiques que le Conseil d'Etat ordonne de réaliser quel qu'en soit l'exécutant (lettre a).

La notion d'activités statistiques désigne les diverse étapes de la production de l'information statistique, à savoir : la conception et l'organisation d'une statistique, la collecte des données, leur traitement, leur stockage, leur documentation, leur analyse et, enfin, la diffusion des résultats. En revanche, le rassemblement de quelques données chiffrées pour résumer l'activité d'un organisme, illustrer la présentation d'un service administratif ou d'une institution publique, ou les données quantitatives produites pour étayer un budget ou élaborées uniquement en vue de figurer dans un rapport de gestion ne constituent pas des activités statistiques au sens de la loi. Il en est de même des données provenant de la comptabilité, des statistiques élaborées pour la gestion d'un service administratif ou d'une institution (statistiques d'exploitation) ainsi que des indicateurs de gestion et des tableaux de bord utilisés pour piloter des systèmes administratifs.

La loi s'applique à l'ensemble des services de l'administration cantonale qui réalisent des activités statistiques (lettre b). Selon la lettre c, la loi s'applique également aux activités statistiques réalisées par les institutions et les corporations de droit public, dont notamment les communes.

Les communes, comme de nombreuses corporations de droit public, font partie des fournisseurs importants de données statistiques. De plus, plusieurs institutions de droit public peuvent contribuer à l'enrichissement de l'information statistique cantonale par la valorisation des données dont elles disposent. Il convient de rappeler que la Ville de Genève, contrairement à la plupart des autres grandes villes suisses, ne s'est pas dotée d'un office municipal de statistique et qu'elle en a confié la mission au service cantonal de statistique.

Les organismes de droit privé contrôlés ou subventionnés par l'Etat entrent également dans le champ d'application de la loi (lettre d). Ainsi, la loi s'applique à l'ensemble du secteur public cantonal défini selon des critères économiques. Sous réserve du respect de la liberté de recherche, la loi porte également sur les activités statistiques réalisées dans le cadre de la recherche effectuée par des organismes publics.

### *Article 3*

La statistique publique cantonale est conçue comme un système d'information polyvalent et complet. Ce service public d'information est à la disposition de très nombreux utilisateurs allant des autorités au public en général, comme il est indiqué au premier alinéa. Pour maintenir la confiance des utilisateurs et du public en l'information statistique, notamment en sa véracité, la loi reconnaît à l'exercice de l'activité statistique une indépendance scientifique et technique. L'élaboration et la présentation de données statistiques doit obéir à des considérations purement professionnelles. Cette exigence est reprise de la nouvelle loi sur la statistique fédérale. Elle offre la garantie qu'aucun des résultats statistiques n'est manipulé et renforce les exigences de qualité les concernant.

Les exigences de qualité que doivent remplir les informations statistiques y sont également mentionnées, car il importe que les statistiques produites correspondent de façon adéquate aux objectifs qui leur sont assignés, qu'elles satisfassent les besoins qui ont été reconnus, qu'elles soient dignes de confiance, qu'elles reflètent fidèlement et clairement les phénomènes mesurés, qu'elles soient représentatives et soient mutuellement compatibles et comparables.

La statistique publique cantonale doit fournir des informations sur les divers aspects de notre société. A l'alinéa 2, ceux-ci sont définis de façon générale et non restrictive afin de permettre à l'investigation statistique de répondre aux besoins d'informations qui peuvent surgir dans de nouveaux domaines.

A la lettre a, le rôle de la statistique est quelque peu précisé en mentionnant que cette discipline s'attache à la connaissance des phénomènes collectifs — elle n'est pas appropriée pour l'étude de cas rares ou isolés — et que les informations statistiques produites doivent également permettre de suivre les évolutions des phénomènes étudiés (exi-

gences de continuité, de comparabilité chronologique). Les fonctions principales que doivent remplir les informations statistiques sont brièvement mentionnées afin de ne pas alourdir la loi.

Le fait que les informations statistiques doivent être pertinentes et significatives (alinéa 1) et répondre aux besoins des divers partenaires sociaux et groupes d'intérêts (alinéa 2, lettre c) incite à mettre en évidence des variables et caractéristiques qui sont les plus adéquates pour la connaissance des phénomènes de société, notamment le sexe ou encore l'origine, la résidence ou la classe d'âge des individus. Enfin, relevons que les médias sont signalés explicitement à l'alinéa 2, lettre c, en raison de leur rôle de relais pour assurer l'information du grand public.

#### *Article 4*

Tout d'abord, il convient de préciser que la notion de « données » qui figure dans cet article se réfère aux données individuelles qui concernent les « unités d'observation » utilisées en statistique comme, par exemple, les personnes physiques, les ménages, les familles, les établissements, les exploitations, les entreprises, les parcelles, les immeubles, les logements, les décisions ou actes administratifs, les points de mesure sur le territoire, etc. Les unités d'observation sont souvent les « unités statistiques » pour lesquelles les résultats statistiques sont produits. Les résultats statistiques (ou données statistiques) correspondent à une somme ou à un ensemble de données individuelles.

L'article 4 met en œuvre les principes de subsidiarité des relevés et de parcimonie. Il obéit à la même philosophie que l'article correspondant de la nouvelle loi fédérale : il s'agit de favoriser des formes de collecte de données qui ménagent le mieux les milieux interrogés et qui sont les moins coûteuses.

En premier lieu, il s'agit d'exploiter les sources de données de l'administration ou d'organismes rattachés au secteur public (al. 1). Ces sources sont constituées de fichiers, de répertoires ou de bases de données qui sont mis sur pied et utilisés à des fins administratives. Pour pouvoir être utilisées à des fins statistiques, ces données doivent être documentées et satisfaire un certain standard de qualité.

En deuxième lieu, on procédera à des relevés, conçus à des fins statistiques, auprès de ces mêmes services ou organismes (al. 2). Ces

relevés sont qualifiés d'indirects car leur objet porte sur les données détenues par ces organismes dans le cadre de leur activité et non pas directement sur eux-mêmes ou leur activité. C'est pourquoi, il est dit que les données concernent des tiers.

Pour autant que le domaine soit couvert par la statistique fédérale, si les solutions précédentes s'avèrent non praticables ou pour effectuer des comparaisons intercantionales, on procédera à la régionalisation de données statistiques fédérales (al. 3). Dans la règle, le coût relativement élevé de la régionalisation des statistiques élaborées à l'échelon fédéral est facturé au canton. C'est pourquoi cette solution n'est pas envisagée en toute première priorité.

En dernier recours, on procédera à des enquêtes par questionnaire auprès des unités (ménages, entreprises etc.) qui peuvent fournir les données requises (al. 4).

Dans ce cas, la préférence sera donnée à des enquêtes par échantillon pour réduire le nombre de personnes interrogées ; il conviendra également d'éviter de questionner les mêmes personnes lors de différentes enquêtes. Toutefois, les enquêtes exhaustives (recensements) restent, pour des raisons méthodologiques, un mode d'investigation indispensable dans un certain nombre de cas, particulièrement à l'échelon régional. Le type et le nombre de questions posées ainsi que le mode de transmission des réponses (par écrit, par téléphone, sur support magnétique) doivent être prévus de façon à ne pas représenter une charge trop lourde pour les personnes interrogées.

Toujours pour alléger la charge du relevé des données, la loi préconise (al. 5) de recourir à des relevés sans questionnaire effectués par des systèmes de mesure automatiques, comme par exemple les comptages routiers, ou par d'autres systèmes d'observation, comme par exemple les photographies aériennes.

L'information statistique constitue aussi un moyen auxiliaire pour contribuer à la promotion du principe d'égalité entre femmes et hommes. C'est pourquoi l'alinéa 6 encourage la prise en considération des modalités femmes/hommes de la variable sexe dans les relevés statistiques ainsi que la collecte de données statistiques concernant la situation spécifique des femmes.

Enfin, en vertu du principe de transparence, les personnes et organismes appelés à fournir des données doivent être renseignés sur les

bases juridiques et les objectifs du relevé, le cercle des unités interrogées, le service responsable et les autres organismes qui peuvent être amenés à collaborer.

### *Article 5*

Par principe, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de décider de la réalisation des divers types de relevés statistiques. Cette solution garantit la cohérence des activités statistiques, traduit la volonté de coordination étroite de ces activités et prévient le risque de leur dispersion. Elle offre également des garanties pour alléger au maximum la sollicitation des personnes interrogées et satisfait la sécurité du droit.

La compétence accordée au Conseil d'Etat est primordiale pour les enquêtes statistiques, c'est-à-dire les relevés directs avec questionnaire (lettre a). Elle se justifie de manière particulière pour les enquêtes qui s'adressent à la population, aux entreprises ou à d'autres organismes privés et qui portent sur des données les concernant directement (lettre a).

Pour les relevés qui sollicitent la collaboration de services administratifs ou d'organismes rattachés au secteur public sans les concerner directement car ils portent sur des objets qu'elles gèrent ou sur des tiers (relevés indirects), la décision d'exécution est également de la compétence du Conseil d'Etat (lettre b).

Le Conseil d'Etat décide également de la régionalisation d'enquêtes fédérales (lettre c). Les thèmes abordés par ces relevés intéressent souvent plusieurs départements. Leur prise en charge financière nécessite une vision d'ensemble.

Mais pour des relevés qui ne portent pas sur des données personnelles\*, la décision peut être déléguée à un département (al. 2, lettre a). Il en va de même si un relevé ne concerne qu'un petit nombre d'unités et que celles-ci ne sont pas obligées de répondre (al. 2, lettre b). Par exemple, il peut s'agir d'enquêtes pilotes, réalisées à titre de test avant de décider de façon définitive de la mise sur pied d'une enquête statistique d'envergure ou encore de relevés légers effectués dans le cadre de recherches ou d'études. La délégation de compétence de la part du Conseil d'Etat s'explique par le fait que ces relevés ne constituent qu'une charge légère pour les personnes interrogées.

---

\* Les données personnelles sont des données individuelles qui se rapportent à des personnes physiques ou morales.

En outre, l'application de la loi ne doit ni entraver la recherche ni faire obstacle à la liberté académique, qui sont notamment définies dans la loi sur l'université, du 26 mai 1973. Les relevés effectués dans le cadre de la recherche scientifique par l'université ou un établissement de recherche de l'Etat ne peuvent pas comporter l'obligation de renseigner, ils sont uniques ou limités dans le temps. En effet, servant à des fins de recherche, il ne peuvent constituer des substituts aux relevés courants du système statistique public. Mais les résultats des enquêtes réalisées à des fins de recherche peuvent contribuer à enrichir la statistique publique. C'est pourquoi, il importe d'assurer d'étroites relations entre ces divers types de relevés et d'en garder la vue d'ensemble. Tel est l'objectif fixé à l'alinéa 3.

En effet, avant de décider de la réalisation de relevés statistiques, il est nécessaire d'informer l'autorité compétente afin de s'assurer que les relevés prévus ne sont pas redondants, ne portent pas sur des mêmes groupes de personnes, utilisent des définitions et nomenclatures qui permettraient des combinaisons avec d'autres résultats statistiques. Sur demande, l'autorité compétente fournira un préavis circonstancié.

#### *Article 6*

Cette disposition instaure une obligation de renseigner. L'alinéa 1 prévoit une obligation générale de renseigner pour le secteur public, à savoir les services de l'administration cantonale, les institutions ou les corporations de droit public suisse et les organismes privés contrôlés ou subventionnés par des collectivités publiques. Pour les entreprises du secteur privé et les ménages, le Conseil d'Etat peut, de cas en cas et seulement lorsque la représentativité des résultats, leur comparabilité ou les délais de leur obtention l'exigent, soumettre les personnes physiques ou morales et leurs représentants à une telle obligation (al. 2). Expressément mentionnées dans la loi, ces conditions sont limitatives.

L'exigence de comparabilité des résultats est un critère particulièrement important pour des enquêtes successives dont les résultats doivent être mis en relation au cours du temps. Avec le recours de plus en plus fréquent et souhaitable à des enquêtes par échantillon, qui permettent de limiter le nombre de personnes interrogées et de réduire le coût des relevés, un haut taux de participation des unités interrogées est indispensable pour garantir la qualité des résultats (critère de représentativité) et leur comparabilité.

Comme dans la loi sur la statistique fédérale, il est fait mention des représentants des personnes interrogées pour les cas où celles-ci ne peuvent pas répondre elles-mêmes. Il s'agit, par exemple, des régies et gérants d'immeubles qui sont amenés à répondre à la place des propriétaires, des personnes qui font ménage commun avec de jeunes enfants ou avec des personnes malades. Le matériel d'enquête devra mentionner clairement s'il y a ou non obligation de fournir les renseignements demandés.

Concernant aussi bien les relevés à participation facultative qu'obligatoire, l'alinéa 3 consacre le principe de la gratuité des renseignements fournis et mentionne quelques exigences indispensables à leur égard.

Ces dispositions ont pour but d'améliorer la qualité des statistiques et de permettre l'obtention de résultats plus fiables.

Il sied de souligner qu'en règle générale, la participation des personnes interrogées est obtenue de manière volontaire ou grâce à la persuasion. Toutefois, il est parfois nécessaire de pouvoir faire face à la mauvaise volonté de certaines personnes. Les sanctions pénales de l'article 18 qui prévoient que tout contrevenant à la loi est passible d'une amende administrative ont, dès lors, pour effet de simplifier la procédure à l'égard des récalcitrants.

Bien que portant atteinte dans une mesure limitée à la liberté individuelle des personnes interrogées, l'obligation de renseigner, contenue dans une loi au sens formel, est conforme aux exigences posées par le Tribunal fédéral.

Enfin, cette obligation ne peut être imposée ni pour des relevés ordonnés par un département, conformément à l'article 5, alinéa 2, ni pour ceux qui porteraient sur des faits relevant de la sphère intime, au sens de l'article 14, alinéa 2.

#### *Article 7*

La loi définit un organe central et spécialisé en matière statistique, qui constitue l'autorité compétente, dont les principales fonctions sont mentionnées en termes généraux à l'alinéa 1.

Le règlement d'application désignera l'office cantonal de la statistique (nouvelle dénomination du SCS) comme autorité compétente et fixera son cahier de charges précis. Y figureront notamment les attributions suivantes :

- a) préparation des programmes pluriannuels de développement de la statistique cantonale ;
- b) coordination de la statistique cantonale et établissement des relations nécessaires aux niveaux fédéral et régional ;
- c) encouragement au recours à la statistique au sein du secteur public cantonal ;
- d) détermination, en collaboration avec les unités administratives concernées, des concepts, définitions et bases statistiques assurant la comparabilité des informations ;
- e) réalisation des principales enquêtes statistiques dans le canton ;
- f) traitement et exploitation des données statistiques détenues par l'office ;
- g) gestion, stockage, documentation et mise à disposition des intéressés des informations statistiques cantonales ;
- h) analyse et diffusion, sous des formes diverses et appropriées, des principaux résultats statistiques.

L'élaboration de données statistiques est une tâche spécialisée qui implique savoir faire, moyens techniques, expérience et, souvent, mise en relation avec d'autres données provenant de diverses sources. Comme le prévoit l'alinéa 3, il est rationnel et financièrement intéressant de pouvoir confier cette tâche spécialisée à l'autorité compétente à condition que le mandataire en supporte les coûts ou fournisse le personnel nécessaire, qui bénéficiera de l'encadrement et des moyens techniques de l'autorité compétente.

Cette solution offre la souplesse nécessaire au développement de l'information statistique dans les domaines où les lacunes et les besoins sont particulièrement importants. Elle évite également que des mandats d'études soient délivrés sans avoir la garantie suffisante que les résultats puissent s'intégrer de façon cohérente dans le système statistique cantonal.

L'alinéa 4 garantit l'indépendance scientifique et technique dans l'exercice de l'activité statistique ainsi que l'application des principes de

transparence dans la conduite des enquêtes statistiques et de respect du secret statistique. Ces exigences scientifiques et déontologiques ne concernent pas seulement l'organe central et spécialisé mais aussi les divers organismes qui contribuent à la statistique cantonale. Elles concrétisent, au niveau des services producteurs d'informations, les principes garants de la confiance du public dans la statistique.

### *Article 8*

Les dispositions sur la coordination statistique constituent une des pièces maîtresses du projet de loi. La coordination prévue doit permettre un développement harmonieux et économique ainsi qu'un bon fonctionnement du système statistique public.

La coordination concerne toutes les activités statistiques et les organismes désignés à l'article 2 (Champ d'application). La coordination prévue doit également assurer des démarches cohérentes dans les relations avec les organismes fédéraux et régionaux ainsi qu'avec ceux de la recherche. La dimension régionale de la coordination est mentionnée de façon souple mais opérationnelle.

L'alinéa 1 définit les buts visés par la coordination. L'autorité compétente devra être informée ou, le plus souvent, consultée au sujet de projets de nature statistique, qu'il s'agisse de relevés, d'études ou de publications (al. 2), mais aussi au sujet des projets de loi qui contiennent des dispositions ayant trait à une activité statistique (al. 3).

Comme la gestion informatisée des données administratives est une des principales sources de l'information statistique et, certainement, la plus économique, il importe que l'autorité compétente soit informée des projets de création ou de révision des systèmes d'information, de bases de données ou de fichiers informatisés (al. 4). Comme ces fichiers servent avant tout à des fins administratives, il aurait été excessif de prévoir une obligation de consulter l'autorité compétente. L'information prévue doit permettre de tenir compte, au stade des projets, des besoins de l'information statistique.

Les diverses mesures de coordination indiquées dans les premiers alinéas ont un caractère « préventif » : elles doivent garantir un développement cohérent et ordonné de la statistique cantonale. L'alinéa 5 prévoit que l'autorité compétente puisse édicter, après concertation, des directives techniques pour l'exécution coordonnée de tâches statis-

tiques, ainsi que, dans le cadre autorisé par des dispositions en la matière, des règles techniques pour les échanges de données, comparables à des standards de communication. Il s'agit alors de coordonner les activités statistiques existantes ou d'améliorer la valorisation de telles données.

Comme l'indique l'alinéa 6, des contacts réguliers et permanents doivent être entretenus entre l'autorité compétente et les organes de la recherche. Ils ne doivent pas seulement s'instituer à l'occasion de la gestion de projets particuliers. Ainsi, le développement de la statistique publique pourra mieux prendre en considération les besoins de la recherche et, réciproquement, les programmes de recherche pourront mieux tenir compte des données statistiques disponibles. Dans le domaine de la formation, les liens déjà établis avec l'université se développeront vraisemblablement encore à l'avenir.

Le règlement d'exécution (désigné à l'al. 7) précisera les voies et moyens de la coordination. Il s'agira, par exemple, de donner à l'autorité compétente un droit de regard sur les relevés prévus, les projets des questionnaires et les méthodes prévues de collecte et traitement des données. Elle devra conseiller et donner des préavis en matière de publication des résultats et mettre à disposition son infrastructure pour des tâches de diffusion statistique. Elle établira un inventaire permanent des relevés et des statistiques existants, ainsi que des projets. Elle gèrera un répertoire des recherches qui contribuent à l'enrichissement de l'information statistique cantonale. La nécessité de ces diverses tâches est démontrée au chapitre 3 de l'exposé des motifs.

### *Article 9*

Afin de mettre en œuvre les principes présidant à la collecte des données, définis à l'article 4, l'alinéa 1 du présent article prévoit que les divers organismes publics communiquent à l'autorité compétente les données statistiques provenant de l'exploitation de leurs fichiers ou de relevés qu'ils effectuent. Pour que ces données puissent être utilisées, elles doivent être documentées de façon précise.

L'alinéa 2 définit un principe fondamental de l'organisation de la statistique cantonale puisqu'il fixe que l'exploitation des données administratives à des fins statistiques est de la compétence du service propriétaire et gestionnaire des données, cette exploitation étant

coordonnée avec l'autorité compétente. Cette conception non centralisatrice mais ordonnée de la statistique cantonale est présentée en détail au point 3.1 (Organisation de la statistique cantonale).

Dans un certain nombre de cas, l'autorité compétente peut prendre en charge le traitement des données administratives à des fins statistiques d'entente avec le service administratif ou l'organisme concerné, en respectant les dispositions relatives à la protection des données prévues par la loi cantonale sur les informations traitées automatiquement par ordinateur et avec l'accord du chef du département concerné.

L'autorité compétente doit offrir des prestations, aux services de l'administration (al. 3), que ce soit sous forme de conseils ou de fourniture de résultats statistiques ; des données individuelles anonymes peuvent être fournies exceptionnellement à des fins exclusivement statistiques pour autant que les prescriptions concernant la protection des données l'autorisent. Cette disposition inscrit dans la loi une pratique déjà courante.

Le règlement d'exécution précisera (al. 4) l'étendue de la collaboration entre l'autorité compétente et les services de l'administration cantonale, les institutions ou corporations de droit public. Celle-là pourra remplir une fonction de conseil à leur égard pour la production et le traitement de statistiques. Lorsqu'un service administratif ou un organisme public produit régulièrement des ensembles importants de données statistiques, il sera nécessaire qu'il désigne un « correspondant statistique », qui assurera une liaison fonctionnelle régulière avec l'autorité compétente.

#### *Article 10*

Comme il l'est indiqué au point 3.3 (Coordination, collaboration, planification) de l'exposé des motifs, le programme de développement de la statistique cantonale est un instrument primordial pour la coordination et la planification de la statistique cantonale. Le fait qu'il soit public renforce la transparence tant à l'égard des fournisseurs que des utilisateurs de données.

Il est prévu que ce programme porte sur une période de quatre ans, c'est-à-dire sur une législature et, qu'au besoin, il soit mis à jour tous les deux ans. Pour chaque domaine de la statistique cantonale, le programme mentionnera les principales activités projetées et notamment

les relevés statistique prévus. Il indiquera les ressources humaines ainsi que les moyens financiers et en matériel qui seront requis pour la réalisation des projets. Il signalera les collaborations prévues aux échelons cantonal, régional et national.

### *Article 11*

Cet article prévoit la mise sur pied d'un organe consultatif qui devra assurer une concertation permanente entre les principaux partenaires de la statistique cantonale et qui sera chargé de traiter des questions générales ou de principe la concernant.

Le rôle et la fonction de ce conseil technique sont précisés au chapitre 4 de l'exposé des motifs.

Le règlement d'exécution précisera la composition du conseil technique et en définira la mission générale, à savoir :

- a) participer à la formulation des besoins généraux en matière d'information statistique ;
- b) contribuer à la réflexion prospective dans le domaine statistique ;
- c) aider à fixer les principales orientations dans le cadre de la préparation du programme pluriannuel de développement de la statistique ;
- d) émettre des recommandations pour la réalisation de projets statistiques ;
- e) donner des avis concernant les principes d'application des règles relatives au secret statistique et, le cas échéant, au respect de la sphère privée ;
- f) proposer des recommandations relatives à la diffusion de résultats statistiques.

Le conseil technique pourra former des sous-groupes pour accomplir des tâches particulières. L'autorité compétente assurera la présidence et le secrétariat du conseil technique.

### *Article 12*

Comme indiqué au chapitre 4 de l'exposé des motifs, il peut être utile de mettre sur pied, dans des domaines spécifiques, des commissions spécialisées afin de renforcer la concertation et la coordination

entre les divers partenaires concernés. La mise sur pied de telles commissions restera exceptionnelle. Dans la règle, l'autorité compétente et spécialisée en assurera la présidence et le secrétariat.

### *Article 13*

Cette disposition consacre le principe du secret statistique et en définit l'étendue. La confiance du public et des unités interrogées est ainsi accrue.

Cet article consacre en outre le principe que des données administratives sont exploitables à des fins statistiques mais qu'il est en revanche prohibé d'utiliser des données qui ont été collectées uniquement pour établir des statistiques pour d'autres buts, notamment à des fins administratives.

En conséquence, l'autorité cantonale pourra, en se référant à cette base légale, refuser de communiquer à des tiers les données qu'ils demandent, telles que des listes contenant des unités enquêtées (exemples : listes des commerces où les prix sont relevés pour le calcul de l'indice des prix à la consommation et niveaux des prix pratiqués ; listes des locaux inoccupés).

### *Article 14*

Dans la pratique actuelle, la sphère intime ne fait pas l'objet d'investigations statistiques officielles. Ce principe ne figure toutefois pas dans une base légale.

Cette disposition, qui comble la lacune existante, a pour but, d'une part, d'entériner la situation susmentionnée et, d'autre part, de délimiter les domaines pouvant faire l'objet des dites investigations. C'est en outre à dessein que le terme « sphère intime » plutôt que « sphère privée » a été choisi. Le premier terme est plus limitatif que le deuxième. En effet, tout en tenant compte de l'importance accrue qui est accordée à l'heure actuelle au respect de la sphère privée, il ne faut pas restreindre dans une mesure excessive les possibilités d'enquêtes statistiques.

Il peut être utile de préciser que la sphère intime comprend tous les faits et les événements de la vie dont seule a connaissance la personne concernée ou des personnes jouissant de sa confiance alors qu'à la sphère privée appartiennent les autres faits de la vie privée qui,

d'une manière générale, ne doivent pas être portés à la connaissance d'un large public. Le Tribunal fédéral s'est clairement exprimé comme suit au sujet de ces notions :

« La doctrine récente distingue, à propos de la protection de la personnalité, trois domaines de la vie humaine, à savoir la vie intime, la vie privée et la vie publique. Elle range dans la sphère secrète ou intime les faits et gestes qui doivent être soustraits à la connaissance d'autrui, à l'exception des personnes auxquelles ces faits ont été spécialement confiés. La sphère privée comprend le reste de la vie privée ; il faut donc y placer les événements que chacun veut partager avec un nombre restreint d'autres personnes auxquelles il est attaché par des liens relativement étroits, comme ses proches, ses amis ou ses connaissances. » voir ATF 97 II et suivants = AJT 1972 i p. 242 et suivants, p. 245).

Le Conseil fédéral a également précisé ce qu'il entend par sphère intime dans le message concernant la loi sur la protection des données : « On entend par sphère intime, des données qui ont une grande connotation affective et que la personne concernée entend ne porter à la connaissance que de proches. Cette expression, qui ne doit pas être entendue dans le sens allemand de la vie sexuelle, ne va cependant pas jusqu'à comprendre la situation financière d'une personne ». (Message concernant la loi fédérale sur la protection des données, du 23 mars 1988, 88.032, p. 34).

Enfin selon l'alinéa 2, des exceptions au principe susmentionné devront faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat en application des articles 5, alinéa 1, et 14, alinéa 2, de la loi. Il pourrait s'agir, par exemple, d'autoriser des enquêtes sur la famille ou la fécondité, comme il s'en fait à l'étranger. Comme le mentionne l'article 6, alinéa 2, de telles enquêtes ne pourront pas être assorties de l'obligation de renseigner, chacun restant libre d'y participer.

De plus, l'alinéa 2 précise que, pour décider d'une éventuelle dérogation, le Conseil d'Etat doit, d'une part, prendre en considération l'intérêt public et, d'autre part, consulter au préalable le conseil technique de la statistique cantonale. Ainsi, la décision, exceptionnelle, de procéder à un questionnement sur des faits relevant de la sphère intime sera prise après une évaluation approfondie des intérêts en présence et en tenant compte de l'avis d'un organe représentatif des principaux partenaires de la statistique cantonale, qui est chargé de traiter de questions de principe à son sujet.

### *Article 15*

Cet article règle de manière complète, uniforme et explicite la protection des données utilisées à des fins statistiques. Les dispositions proposées assurent une cohérence — particulièrement importante en la matière — avec les autres dispositions cantonales et celles de la Confédération.

Cet article vise aussi bien les données individuelles traitées par ordinateur que celles qui ne le sont pas. Actuellement, la protection de ces dernières n'est prévue par aucune disposition légale.

Le principe général est que les données individuelles sont protégées contre toute utilisation abusive et que les listes et documents d'enquête sont détruits lorsqu'ils ne sont plus indispensables. Une telle disposition vise à une meilleure transparence et donne des garanties au public (al. 1 et 2).

La communication de données individuelles est possible uniquement à des services officiels de statistique ou des organismes de recherche et pour autant que les données soient anonymes. Il sied encore de préciser que lesdits services ou organismes de recherche peuvent se trouver soit en Suisse soit dans des régions frontalières (al. 3). Ceux-là doivent en outre s'engager par écrit à respecter le secret statistique.

En ce qui concerne les données individuelles informatisées, la loi cantonale sur les informations traitées automatiquement par ordinateur, du 17 décembre 1981, et son règlement d'exécution, du 22 décembre 1982, sont pour le surplus applicables (al. 4).

Enfin, le cinquième alinéa est conforme aux dispositions de la loi fédérale concernant les relevés officiels statistiques en Suisse, du 23 juillet 1870, actuellement en vigueur, ainsi qu'à la nouvelle loi sur la statistique fédérale (voir FF 1992 I 353 et suivants) et à la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, du 19 juin 1992 (voir FF 1992 III 929 et suivants). Cet alinéa tient compte de la fréquente intégration de relevés cantonaux à des enquêtes fédérales.

### *Article 16*

Selon le premier alinéa, il y a obligation de publier les principaux résultats statistiques afin de permettre à tous les milieux intéressés d'en

avoir connaissance et de les utiliser en fonction de leurs besoins. En vertu de cet article, la rétention de certains résultats n'est pas possible. Pour permettre une interprétation et une utilisation correctes des informations publiées, il est indispensable que la diffusion des résultats soit complétée d'une documentation sur les méthodes mises en œuvre pour les obtenir. Cet alinéa concrétise les principes de transparence, de publicité et d'accessibilité des données.

Comme la gamme des besoins et l'éventail des utilisateurs sont extrêmement larges, diverses formes des diffusions doivent être utilisées, tels que communiqués de presse, feuillets spécialisés, brochures, disquettes, vidéotext, bases de données, etc. Lorsque, pour des raisons de place notamment, des résultats ne peuvent pas être publiés intégralement, il en est fait mention dans les publications. Cette solution satisfait les exigences de transparence, assure la valorisation des résultats existants auprès des milieux intéressés et permet d'éviter d'édition des publications d'un volume considérable n'intéressant qu'un public spécialisé.

Le respect du secret statistique (al. 2) constitue la restriction majeure à la publication des résultats statistiques. En effet, les résultats détaillés publiés ne doivent pas permettre à un lecteur de faire des déductions quant aux personnes concernées ou à leur situation car elles seraient indirectement identifiables, sauf si les données en question ont été rendues publiques en application d'une disposition légale, sont accessibles au public par ailleurs ou ont été rendues publiques par les personnes directement concernées ou encore si celles-ci y ont expressément consenti. Les résultats de la nouvelle statistique sur les transactions immobilières en sont un exemple, puisque ces transactions sont publiées dans la Feuille d'Avis officielle.

Comme la statistique publique a pour finalité l'information, l'utilisation la plus large possible des résultats est souhaitée. C'est pourquoi la réutilisation et la reproduction des résultats statistiques à des fins non lucratives sont libres, à condition d'en mentionner la source, c'est-à-dire l'office producteur, et l'origine c'est-à-dire la statistique (par exemple, le recensement fédéral de la population de 1990), afin de permettre une claire identification et un bon usage des données (al. 3).

Le Conseil d'Etat se réserve toutefois le droit de prévoir, selon l'alinéa 4, des exceptions, sous forme d'autorisation ou de perception

d'émoluments en cas d'utilisation des résultats statistiques à des fins lucratives. Cette réserve vise une utilisation massive et commerciale de résultats statistiques qui auraient été obtenus sur support magnétique ou par interrogation de bases de données. Cette disposition fait face aux conséquences encore mal connues du développement de nouvelles formes de diffusion de l'information.

#### *Article 17*

Par principe, à l'exception de renseignements donnés oralement ou transmis par l'intermédiaire des médias, la diffusion des résultats statistiques se fait contre perception d'émoluments. En effet, si les frais de production des informations statistiques sont, dans la règle, à la charge de la collectivité, les frais de leur mise à disposition doivent être supportés par les utilisateurs. Les services particuliers, l'assistance et les conseils fournis par l'office cantonal de la statistique font également l'objet d'émoluments. Le Conseil d'Etat fixe les émoluments par règlement. Cet article consolide aussi la base légale du règlement sur les émoluments requis pour les prestations du service cantonal de statistique, du 18 décembre 1991 (F 2 12,5).

#### *Article 18*

Cette disposition attribue une nouvelle compétence au Tribunal administratif, auprès duquel les décisions de l'autorité cantonale compétente ou d'autres services auxquels sont confiées des tâches statistiques pourront faire l'objet d'un recours.

#### *Article 19*

Pour assurer l'application des principes contenus dans la présente loi, à savoir l'obligation de renseigner et le secret statistique, il est nécessaire et suffisant de prévoir des sanctions administratives.

Pour l'obligation de renseigner, ces sanctions ont surtout pour but d'avoir un effet persuasif sur les personnes interrogées.

En ce qui concerne la violation du secret statistique par un fonctionnaire ou un employé de l'autorité compétente, la loi prévoit, en plus de l'amende, qu'il est passible des sanctions disciplinaires prévues dans la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 15 octobre 1987, et de son règlement d'application, du 7 décembre 1987 (al. 3).

*Articles 20 à 23*

Dispositions finales et transitoires.

\* \* \*

En conclusion, vu les explications qui précèdent, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le présent projet de loi.

TABLE DES MATIÈRES

1.	<i>De la loi relative au service de statistique à une loi sur la statistique publique</i> .....	17
1.1	Une loi maintenant désuète .....	17
1.2	L'information statistique : une fonction spécifique dans les Etats modernes .....	18
1.3	Un nouveau contexte général .....	19
1.4	Une nécessité reconnue .....	19
1.5	La politique que le Conseil d'Etat entend adopter en matière statistique .....	20
2.	<i>Nouvelles conditions de l'activité statistique</i> .....	21
2.1	Des progrès scientifiques et des instruments de travail plus puissants : un nouveau statut pour la fonction statistique .....	22
2.2	Extension des sources d'information : besoin de cohérence et d'harmonisation .....	22
2.3	Extension des besoins : avoir une vision d'ensemble et prévenir l'éparpillement des forces .....	24
2.4	Nouvelles exigences qualitatives à l'égard des fournisseurs de données .....	25
2.5	Contraintes liées à la modernisation de la statistique fédérale .....	25
2.6	La région : une nouvelle dimension .....	26
3.	<i>Affirmation de la fonction centrale et spécialisée de l'office cantonal de la statistique</i> .....	26
3.1	Organisation de la statistique cantonale .....	26
3.2	Production et analyse .....	27
3.3	Coordination, collaboration et planification .....	28
3.4	Gestion des données statistiques .....	29
3.5	Diffusion de l'information statistique .....	30
3.6	Le rôle de l'OCSTAT en résumé .....	32
3.7	Quelques conséquences pratiques .....	32

4.	<i>Proposition relative à un Conseil technique de la statistique cantonale</i> .....	33
4.1	Caractéristiques générales du Conseil technique .....	33
4.2	Au besoin, des commissions spécialisées .....	34
5.	<i>Principes de référence pour la nouvelle loi cantonale</i> ....	34
6.	<i>Une loi harmonisée avec la législation fédérale, euro-compatible et ouverte sur la région</i> .....	36
6.1	Projets cantonal et fédéral : une harmonie .....	36
6.2	Un projet de loi euro-compatible .....	38
6.3	Projet ouvert sur la région .....	40
6.4	Conclusions .....	41
7.	<i>Abrogation et modification de lois</i> .....	41
8.	<i>Commentaires article par article</i> .....	42

**Liste des domaines de la statistique publique cantonale**

1. Espace et environnement
2. Population
3. Emploi et vie active
4. Santé
5. Enseignement, formation et recherche
6. Culture et loisirs
7. Entreprises et établissements
8. Agriculture
9. Energie
10. Industrie
11. Construction et logement
12. Distribution et commerce
13. Hôtellerie et tourisme
14. Transports et communications
15. Banques et assurances
16. Secteur international
17. Autres activités de service
18. Commerce extérieur
19. Salaires, revenus et prestations sociales
20. Consommation des ménages
21. Finances publiques
22. Prix
23. Comptabilité économique
24. Conjoncture
25. Vie publique et politique
26. Méthodes et organisation statistiques