



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de Loi sur la statistique cantonale (LStat)**

(Du 30 août 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,
Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport à l'appui d'un projet de loi sur la statistique cantonale.

RESUME

Pourquoi une loi sur la statistique cantonale ?

Dans une société moderne, ouverte et démocratique, la statistique publique joue un rôle reconnu dans la production et la diffusion d'informations statistiques sur la population, l'économie, la société, l'espace et l'environnement. A tous les niveaux politiques – Confédération, cantons, communes –, la statistique prend une importance croissante dans la conduite des affaires publiques. Elle est devenue une base objective indispensable au débat démocratique et à la prise de décision politique.

La raison principale de créer une base légale moderne pour la statistique publique cantonale réside précisément dans l'instauration d'une politique de la statistique publique qui la place au service de la démocratie, la définit comme une fonction de l'Etat et en fait une mission politique. Cela exige un débat public permanent sur les besoins de l'Etat et de la société en informations statistiques.

Concevoir la statistique comme mission politique implique qu'une statistique financée par l'argent du contribuable constitue un bien public, élaborée dans le respect de la protection des données, indépendamment d'intérêts particuliers, et accessible à tous. L'interprétation restrictive, selon laquelle le mandat de la statistique se limite à un service destiné uniquement à l'administration et au gouvernement, doit être abandonnée. Dans une conception moderne, l'information statistique publique, comme toute information, fait partie des droits démocratiques fondamentaux.

Contrairement à la statistique privée, la statistique publique se distingue par son caractère officiel, estampillé comme tel par une entité publique. Comme toute activité de l'Etat, la statistique publique n'est légitime que si elle repose sur une base légale. Ce principe de la légalité apporte à chacun la sécurité du droit, l'égalité de traitement devant la loi et garantit une activité de l'Etat exempte de tout arbitraire. De plus, il sert à doter l'activité administrative d'une légitimité démocratique.

A l'heure actuelle, la statistique cantonale n'évolue cependant pas dans un vide juridique. En effet, elle est étroitement imbriquée dans le système statistique suisse. La loi sur la statistique fédérale, entrée en vigueur en 1993, règle la statistique au niveau de la Confédération et, le cas échéant, la participation des cantons et des communes à l'exécution de relevés fédéraux. En revanche, en ce qui concerne la production statistique autonome du canton, le cadre légal cantonal actuel ne correspond plus aux exigences de la statistique publique moderne. De plus, il s'agit de régler la question de la protection des données sous l'angle spécifique de la statistique publique.

Une autre ambition importante de la loi est de promouvoir la cohérence, la coordination et la coopération à l'intérieur du système statistique suisse. D'ailleurs, même au sein de la statistique cantonale, la coordination entre les différents producteurs de statistiques est d'un intérêt capital. Le champ d'application de la loi dépasse l'unité administrative que représente un service de statistique et s'étend à toute la production de statistique publique. C'est pourquoi le présent projet de loi a pour ambition de s'appliquer non seulement à l'administration cantonale, mais également, du moins en partie, aux communes voire aux établissements de droit public dotés de la personnalité.

En résumé, ce projet de loi jette les bases d'une statistique cantonale, conçue comme un instrument démocratique, scientifiquement indépendant, efficace et professionnel, apte à se développer en coordination avec la statistique suisse.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Ce chapitre porte sur des commentaires généraux de la statistique cantonale. Il aborde tout d'abord les définitions principales utilisées dans le domaine de la statistique publique, puis le rôle et les tâches de la statistique moderne; il traite ensuite du processus de production, des principes fondamentaux de la statistique publique, de la protection des données et termine en brossant un rapide portrait du système statistique suisse.

1.2. Définitions

Les principales notions de la statistique publique, utilisées dans cette loi, sont expliquées dans ce paragraphe.

1.2.1. Données

Cette notion doit être prise dans son sens large. Dans son activité, la statistique publique est confrontée à toutes sortes de données. Contrairement au sens entendu par la législation concernant la protection des données, la notion de «données» ne se limite pas à des informations se rapportant à des personnes (données personnelles) et méritant protection, mais comprend aussi des informations sans rapport avec des personnes comme, par exemple, des données géographiques, climatologiques, d'infrastructure ou sur les réseaux de communication, ainsi que les données agrégées. Lorsque la loi fait mention de données personnelles et soumises à la protection des données, elle le signale expressément. Il est à relever que la statistique publique utilise occasionnellement des données, non anonymes, se rapportant à des personnes. En règle générale, celles-ci sont rendues anonymes dès la fin des travaux de relevé. Elles sont conservées, sous forme de données individuelles anonymes, tout en étant soumises aux mêmes dispositions de la protection des données que les données non anonymes. La statistique connaît en outre les données sous forme agrégée, c'est-à-dire des

données regroupées selon certains paramètres, par exemple par mois, par sexe, par âge, par commune ou par région. Cette forme agrégée est notamment utilisée pour la publication de résultats statistiques. Les données agrégées ne permettent pas d'obtenir, par déduction, des informations sur la situation individuelle des personnes. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette condition qu'elles peuvent être publiées.

1.2.2. Informations statistiques

On entend par informations statistiques les résultats, sous toutes leurs formes (tableaux, graphiques, cartes, analyses), tirés de relevés statistiques. Contrairement aux données brutes, obtenues par relevé, les informations statistiques sont le fruit de traitements découlant de méthodes statistiques et représentent une valeur ajoutée.

1.2.3. Secret statistique

Bien avant que les lois sur la protection des données ne soient entrées en vigueur en Suisse et en particulier dans le canton de Neuchâtel, la statistique publique s'est imposé un secret statistique correspondant au secret professionnel traditionnel. Pour l'essentiel, la notion de secret statistique peut être considérée comme synonyme de celle de protection des données.

1.2.4. Relevé statistique

On entend par relevé statistique toute collecte de données destinées à obtenir des renseignements à des fins statistiques. On distingue trois catégories de relevés : *l'enquête directe* (exhaustive ou par sondage auprès de la population ou d'entreprises), le *relevé indirect* (relevé effectué auprès d'un fournisseur de données, par exemple une commune, qui porte sur des données collectées par ce dernier mais concernant des tiers) et le *relevé fondé sur des observations ou des mesures* (par exemple les comptages routiers ou les relevés météorologiques).

1.3 Profil des exigences, rôle et tâches de la statistique publique moderne

La statistique est une science des méthodes, d'application universelle. Elle sert à obtenir des informations empiriques sur la réalité, à l'aide de procédés quantitatifs. Elle est la science des phénomènes de masse. Elle permet, grâce à un processus d'agrégation des informations, de tirer des affirmations générales d'une multitude d'observations systématiques. Une activité, pour être qualifiée de «statistique» au sens moderne du terme, ne peut consister uniquement à comparer quantitativement plusieurs états, enregistrés à la même époque ou à des époques différentes. Elle doit également permettre de tirer des conclusions sur les relations entre diverses caractéristiques relevées, en coordination avec les spécialistes métiers des domaines étudiés (par exemple économie, démographie, environnement ou transports).

La statistique publique fournit des informations relatives à tous les domaines de la vie, tels que la population, l'économie, la société, l'espace et l'environnement. Son but consiste à mettre à disposition des informations permettant de:

- renseigner le public;
- préparer des décisions à tous les échelons de l'activité de l'Etat;

- se faire une opinion; cette fonction est utile aux milieux consultés avant certaines décisions officielles (associations, partis, citoyennes et citoyens);
- permettre une gestion en fonction d'objectifs quantitatifs;
- quantifier et évaluer les objectifs à atteindre;
- mesurer le degré de réalisation des objectifs;
- élaborer des scénarios et des prévisions;
- fonder sur une base empirique des projets de recherche concernant la société, l'économie, et l'environnement;
- diffuser le savoir dans le domaine de la formation.

La statistique publique est reconnue comme une infrastructure, essentielle à la transparence, que l'Etat doit offrir. D'un côté, la statistique est une source d'information à disposition du gouvernement, de l'administration et du parlement; de l'autre, elle est un instrument incontournable pour la formation de l'opinion publique, dans une démocratie moderne. Elle fait également partie de la mémoire collective. Pour atteindre les objectifs précités, les informations statistiques doivent répondre aux exigences suivantes:

- actualité;
- comparabilité dans le temps (continuité);
- comparabilité géographique (régionale, nationale, internationale);
- comparabilité du contenu;
- transparence dans l'élaboration des résultats (critères clairs et objectifs, documentation);
- représentativité;
- flexibilité en matière d'exploitation des données;
- accessibilité des résultats;
- diffusion des résultats sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs;
- interdisciplinarité;
- crédibilité.

En plus des exigences à satisfaire du côté des utilisateurs, il faut considérer, au même titre, celles des fournisseurs de données, en particulier celles relatives à:

- la légitimité de la collecte des données;
- la proportionnalité dans la collecte des données, la procédure devant être aussi transparente, parcimonieuse et respectueuse de la personnalité que possible;
- la garantie de la protection des données.

Pour donner une base solide à une statistique cantonale de conception moderne, le Conseil d'Etat estime judicieux que le législateur considère, dans son ensemble, la problématique de la statistique publique et de ses bases légales.

1.4 La statistique en tant que processus de production

La statistique n'attire généralement l'attention du public que lorsqu'elle publie des résultats ou qu'elle demande de remplir des questionnaires. Les travaux en amont et en aval ne sont souvent pas perceptibles de l'extérieur. Et pourtant, la mise à disposition d'informations statistiques est un processus de production complexe, comparable à ceux d'autres biens. On peut décrire ce processus en le subdivisant en sept phases.

1.4.1 Mandat d'information

Pour chaque statistique, il faut définir un mandat d'information. Il peut provenir de différentes impulsions : demande interne, demande du public, mandat légal (notamment production de statistique sur les logements vacants ou sur la population). Par exemple, dans le cas d'une statistique des élèves au niveau national, un des objectifs essentiels du mandat d'information serait de permettre une comparaison intercantonale de la répartition des élèves du degré secondaire I par type d'enseignement. Pour le canton lui-même, la statistique des élèves pourrait avoir pour objectif de fournir les bases de la planification scolaire, mais aussi de donner des réponses à d'autres questions, comme la répartition des enfants par langue maternelle dans les écoles ou l'hétérogénéité de certaines classes du point de vue de la nationalité. La statistique doit rassembler ces besoins d'information – vagues dans certains cas, très précis dans d'autres – et les transformer en concepts quantifiables et opérationnels.

1.4.2 Conception

Dans cette phase, il s'agit d'établir si un objectif d'information est atteignable, de déterminer les meilleurs moyens pour y parvenir et de trouver le modèle théorique approprié. Sous l'angle méthodologique, il s'agit de dresser le catalogue des caractéristiques et des nomenclatures, de choisir le type de relevé (exhaustif, par échantillon, par source administrative, etc.) et de définir l'obligation de renseigner (obligatoire ou volontaire). Il faut également opter entre le relevé indirect, sans questionner la personne concernée, et le relevé direct.

1.4.3 Collecte des données

Pour pouvoir procéder à l'exécution d'un relevé, il faut disposer des supports de relevé adéquats. Il faut définir les instances concernées, rédiger les explications et prévoir l'instruction des instances participant au relevé. La collecte des données peut aussi s'effectuer sous la forme d'un relevé secondaire, c'est-à-dire en extrayant les données de fichiers administratifs existants, comme c'est le cas pour la statistique du chômage par exemple. Comme les relevés doivent être conduits de manière à minimiser la charge sur les personnes interrogées, il faut toujours donner la priorité aux informations administratives à disposition. Durant cette phase de collecte des données, il est primordial de soutenir activement les fournisseurs de données.

1.4.4 Traitement des données

Les données relevées doivent être enregistrées, contrôlées, validées et épurées. Cette étape prend souvent beaucoup de temps. Il faut éclaircir les cas douteux en vue de les corriger et combler les lacunes en demandant des compléments d'information aux fournisseurs de données. De plus, les informations recueillies doivent être transposées dans la forme convenue. Petite précision : la notion de traitement des données exposée ici diffère légèrement de celle qui est utilisée dans le cadre de la législation cantonale sur la protection des données, qui englobe des éléments supplémentaires (voir LCPD, art. 4, let. g).

Lors d'exploitation de fichiers administratifs, il s'agit la plupart du temps de traitement de données informatiques. Lors de relevés par échantillonnage, il faut en plus recourir à des méthodes complexes d'estimation, exigeant un haut niveau de qualification. C'est dans cette phase également que l'on procède à une première analyse en vue de vérifier les résultats. Sont-ils plausibles? Y a-t-il des variations inexplicables par rapport aux années précédentes? Pour cette vérification, on utilise des données de références provenant d'autres relevés.

1.4.5 Analyse

Le processus statistique n'est de loin pas terminé avec l'élaboration des résultats sous forme de chiffres. Ceux-ci doivent encore être soumis à divers traitements statistiques, interprétés et traduits en constatations utiles. Les résultats sont fournis sous forme de tableaux, de graphiques et de cartes, dont l'élaboration fait appel à des méthodes et à des directives statistiques établies. L'analyse et l'interprétation des résultats doivent être effectuées en tenant compte du contexte dans lequel les données ont été collectées.

1.4.6 Diffusion

Dans une démocratie, la tâche principale de la statistique publique est de produire les éléments d'information fondamentaux sur la situation et l'évolution de la société et de les mettre à disposition de tous les intéressés afin de leur permettre de se former une opinion. En d'autres termes, la statistique publique est au service de la transparence et la diffusion des résultats en est sa tâche centrale. La transmission des résultats peut se faire à travers différents médias et sur différents supports. La publication en constitue un moyen (communiqués de presse, publications thématiques, annuaire statistique, internet). La communication de résultats peut aussi se faire sur demande. C'est notamment le cas s'ils doivent servir de base de travail ou de décision.

1.4.7 Conservation des données

Les données statistiques produites doivent être documentées et archivées afin de pouvoir être exploitées à nouveau (garantie contre toute perte ou destruction). En veillant à cela, on assure également la contribution de la statistique à la mémoire collective.

1.5 Principes fondamentaux de la statistique publique

Des principes ont été formulés pour toutes les phases du processus de production de la statistique publique. Au plan national, ils sont reconnus sous la forme de la Charte de la statistique publique suisse. Au plan européen, ils figurent dans le Code de bonnes pratiques de l'Union Européenne et servent de lignes de conduite pour l'élaboration et la

diffusion des informations statistiques. C'est également l'un des objectifs du présent projet de loi que de constituer un cadre pour l'application de ces principes au niveau cantonal. Essentiels à l'exécution du mandat d'une statistique publique moderne, voici les trois principes fondamentaux généralement reconnus et applicables au niveau cantonal:

1.5.1 Principe de scientificité

Compte tenu de la complexité des structures et de l'évolution de la société, le système statistique doit utiliser les méthodes et infrastructures les plus modernes pour la collecte des données, l'analyse et la diffusion des informations. Autrement dit, pour répondre aux exigences actuelles, le système statistique doit faire preuve d'un grand professionnalisme à toutes les étapes de la production. Pour une production statistique de haute qualité, il est indispensable de recourir à des méthodes scientifiques, en tenant compte de l'interdisciplinarité de la statistique publique et en collaborant avec les milieux scientifiques. Cela implique que les instances de la statistique cantonale doivent elles-mêmes bénéficier d'une indépendance professionnelle et scientifique.

1.5.2 Principe de publicité

Il est nécessaire que le système statistique reflète les aspects les plus représentatifs de l'évolution de la société. Il faut également que l'information statistique soit accessible à tous les milieux de la collectivité. La reconnaissance de la statistique comme bien public et l'accès à l'information statistique comme droit démocratique fondamental impliquent que le mandat d'information de la statistique publique soit exercé de manière autonome, indépendante de tout intérêt particulier.

1.5.3 Principe de transparence

Pour améliorer la compréhension de l'information statistique et éviter une interprétation erronée ou biaisée, il faut veiller à la plus grande transparence possible quant à son champ d'application, aux méthodes utilisées, aux définitions, etc. Si elle veut être crédible et digne de confiance, l'information statistique diffusée doit être accompagnée d'une documentation (métadonnées).

1.5.4 Autres principes

D'autres principes sont également fondamentaux, notamment le principe de la légalité (toute activité étatique doit être fondée sur une base légale), de proportionnalité (la collecte et le traitement des données doivent être à la mesure de la tâche légitime à accomplir), de finalité (la tâche doit être conforme et limitée au but poursuivi) ou encore le principe de qualité.

1.6 Protection et sécurité des données

La statistique cantonale présente plusieurs particularités par rapport à l'activité administrative. Les experts en matière de protection des données reconnaissent généralement que la statistique présente une spécificité quant à son but. Contrairement aux autres activités administratives, l'activité statistique poursuit un but général et non un objectif particulier concernant une personne déterminée sur laquelle elle détient des informations. A cet égard, l'activité statistique présente un degré de dangerosité moindre en matière de protection des données que l'activité administrative. Cette situation lui confère le privilège de traiter, conformément à sa vocation, un large éventail de données

individuelles et justifie une disposition particulière en matière de protection des données, le secret statistique.

La statistique cantonale présente également une spécificité quant à sa relation avec ses partenaires. Pour que la statistique publique soit en mesure de remplir sa mission, il est primordial qu'une relation de confiance existe entre le fournisseur d'information, l'utilisateur des résultats statistiques et le statisticien. Le fournisseur ne livrera des informations véridiques et complètes que s'il a l'assurance qu'elles ne seront jamais utilisées à son détriment.

La pratique statistique confirme tous les jours que les obligations légales, si elles sont indispensables, ne suffisent pas à assurer le succès d'une collecte de données. L'utilisateur de résultats statistiques ne les utilisera que s'il est certain qu'ils reposent sur des informations fiables. Le statisticien ne peut remplir sa mission d'information que s'il dispose de la confiance de ses deux partenaires, le fournisseur et l'utilisateur. Les autres particularismes de la statistique cantonale en matière de protection des données sont propres à certaines phases du processus statistique lui-même, comme la collecte, le traitement, la communication et la conservation des données. Ces aspects sont abordés dans le commentaire des articles.

1.7 Le système statistique suisse

La statistique publique de la Suisse – aussi appelée statistique officielle de la Suisse – correspond au système fédératif du pays. Des relevés sont décidés et exécutés aux trois niveaux politiques (Confédération, cantons, communes). Au niveau régional (cantons et villes, principalement), l'actuel système statistique suisse est le résultat d'un long processus historique. Le besoin d'organiser la statistique de la Suisse, dans des structures adéquates et aussi bien à l'échelon national que régional, s'est fait ressentir à la fin des années septante. Au cours des trente dernières années, les structures ont constamment été améliorées et la statistique fédérale a fait l'objet d'une refonte fondamentale, notamment sous l'effet de la loi sur la statistique fédérale de 1992. Cette évolution a permis à la statistique fédérale de jouer un rôle prédominant dans le développement du système statistique suisse tout entier.

Un nombre croissant de relevés statistiques sont conçus et réalisés au niveau du pays pour des raisons tenant aux compétences professionnelles, à la méthodologie et à la nécessité de garantir la comparabilité spatiale. Il est cependant primordial de veiller à ce que les intérêts des cantons ne soient pas négligés. La statistique fédérale couvre les besoins essentiels en informations statistiques. En particulier, elle offre aux cantons la possibilité d'augmenter les échantillons lors d'enquêtes par sondage – de plus en plus fréquentes – et d'obtenir ainsi des résultats représentatifs pour leur territoire.

La collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes est réglée dans l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale. En application de cette ordonnance, l'office fédéral de la statistique a instauré REGIOSTAT. Cet organe de contact réunit plusieurs fois par année les représentants des cantons et des villes pour discuter en commun des problèmes de la statistique publique suisse. L'office fédéral de la statistique veille en outre également à la coordination avec les instances internationales de statistique (par exemple EUROSTAT, OCDE, ONU).

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale et l'instauration des nouvelles structures de coordination de la statistique publique suisse, les offices régionaux de statistique ont reconnu la nécessité de collaborer plus étroitement pour renforcer la position de la statistique régionale. A cet effet, ils ont fondé en 1998 la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT), dont les buts principaux sont la représentation des intérêts régionaux vis-à-vis de la statistique fédérale, la collaboration

entre les offices régionaux et la participation au développement de la statistique publique suisse. C'est par ce canal que les cantons et villes sont représentés dans les organes de la statistique fédérale, tels que la Commission de la statistique fédérale, les groupes d'experts, les groupes de travail et les groupes d'accompagnement. De cette manière, la position des régions est renforcée. Les offices de statistique des cantons et des villes sont reconnus par la Confédération comme partenaires et comme centres de compétences.

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. premier But

L'article premier énumère les principaux buts de la loi. Il cite en premier lieu (lettre a) les missions de la statistique cantonale, c'est-à-dire les fonctions qui lui sont assignées et qu'elle doit remplir ainsi que son rôle dans et hors de l'administration cantonale.

La disposition de la lettre b) stipule que la loi vise à organiser la statistique cantonale. Des activités statistiques étant conduites dans plusieurs services de l'administration cantonale, il est indispensable d'organiser et de coordonner ces activités afin d'éviter les redondances et de promouvoir une information réciproque entre les divers partenaires. Des mesures efficaces de coordination sont gage d'économies.

Le souci de coopération avec la Confédération, les cantons, les communes et d'autres organismes internes ou externes au canton est souligné à la lettre c). Cette coopération participe aux mesures d'organisations citées précédemment et marque aussi que, dans le domaine statistique comme dans d'autres, le canton souhaite faire preuve d'ouverture et d'initiative.

Garantir l'accès à l'information statistique publique disponible (lettre d) ne fait qu'affirmer le droit de chacun de pouvoir accéder aux résultats du traitement d'informations qu'il a souvent permis de collecter. La statistique s'affirme ainsi comme un bien public, en particulier si cette information est correctement documentée et présentée de façon transparente.

La garantie de la protection des données (lettre e), respectivement du secret statistique (art. 7) est un objectif prioritaire. Cet engagement doit trouver son fondement dans un texte légal afin de souligner l'importance accordée à la protection des personnes interrogées lors d'enquêtes statistiques. Cet aspect est primordial pour maintenir la confiance des fournisseurs de données et du public en général dans la statistique cantonale.

En fournissant une base légale aux relevés statistiques cantonaux (lettre f), la loi doit permettre d'en garantir l'utilité, l'utilisation, la publicité et la transparence.

Art. 2 Champ d'application, quant à la matière

Il est important de ne pas confondre les "activités statistiques" avec l'utilisation de données comptables ou d'activités, saisies ponctuellement ou régulièrement, afin de produire des indicateurs de gestion ou des tableaux de bords utilisés pour piloter des systèmes administratifs. La loi sur la statistique cantonale ne saurait s'appliquer à ce qui reste de la seule compétence des services ou des organismes et qui ne concerne que la gestion de leur activité.

Art. 3 Champ d'application, quant aux entités concernées

Le champ d'application de la loi concerne aussi bien les activités statistiques ordonnées ou exécutées par le Conseil d'Etat que celles réalisées par les services de l'administration cantonale. Elle s'applique aussi aux activités des organismes, publics ou privés, mandatés par l'Etat (pour des activités statistiques).

L'alinéa 2 étend le champ d'application d'une partie de la loi à des collectivités ne faisant pas partie de l'administration cantonale et à des organismes qui entretiennent avec l'Etat des liens privilégiés, par exemple, de nature financière ou relatifs à une activité soumise à autorisation ou concession. Ces partenaires de l'Etat cantonal sont des sources importantes de données statistiques utiles, si ce n'est indispensables, pour permettre de décrire et de prévoir l'évolution du canton. Soumettre l'ensemble de ces acteurs, sous réserve d'une décision du Conseil d'Etat, aux dispositions de la loi est donc une manière de reconnaître leur importance pour la statistique cantonale et est aussi indispensable pour garantir la cohérence de l'ensemble de l'information collectée. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à un certain nombre d'entités.

L'alinéa 3 prévoit que tout mandataire d'une prestation statistique sollicité par une entité soumise à la loi doit également respecter les articles 5 à 8 de la présente loi.

Art. 4 Missions et objectifs stratégiques

Les missions de la statistique cantonale s'articulent autour de quatre axes: ses destinataires, ses méthodes, ses collaborations et sa participation au développement d'autres systèmes d'information statistique.

L'alinéa 1 rappelle que la statistique cantonale se doit d'informer aussi bien les autorités cantonales et communales que l'ensemble de la collectivité. On pense ici aux médias, aux partenaires sociaux, aux milieux scientifiques ou économiques, aux membres d'un corps législatif et au public en général. Cette mission de mise à disposition d'information n'a un sens que si la qualité de l'information produite est indiscutable, ce qui implique que les diverses étapes du processus de production de la statistique soient conduites de manière rigoureuse dans le respect des principes scientifiques et déontologiques propres à cette activité, et en toute indépendance (al. 2). Il est évident que la production d'une information statistique biaisée ne peut être d'aucune utilité et que son coût s'apparenterait à du gaspillage.

Pour relever de tels défis, la statistique cantonale se doit évidemment de collaborer étroitement avec la Confédération, les autres cantons, les communes et tout autre organisme œuvrant dans son champ d'activité. Cette collaboration vise autant à profiter des apports des partenaires cités ci-dessus qu'à participer à l'élaboration de systèmes d'information statistique supracantonaux. Ces échanges sont aussi le gage d'une évolution de la statistique cantonale qui tienne compte des développements méthodologiques et conceptuels de cette discipline (al. 3).

Le champ de la statistique (al. 4) est vaste et englobe potentiellement presque toutes les activités liées à la vie d'une communauté (population, économie, vie sociale, environnement, espace); à cela, on peut ajouter l'évaluation de politiques publiques et des travaux prospectifs.

Les objectifs assignés à la statistique sont ambitieux puisqu'elle doit participer à la connaissance et à l'analyse des phénomènes collectifs, contribuer à la préparation et à l'évaluation des actions gouvernementales et aussi répondre aux besoins d'informations du citoyen et de la collectivité. Cette dernière tâche se doit toutefois d'être abordée avec, à la fois, un esprit d'ouverture et de clairvoyance afin de pondérer raisonnablement les efforts consentis à l'aune de l'intérêt général.

Art. 5 Principes fondamentaux – en général

Les principes contenus dans le projet de loi s'inspirent

- des «Principes fondamentaux de la statistique officielle » des Nations Unies, Commission économique pour l'Europe, du 15 avril 1992;
- du règlement du Conseil de l'Union européenne du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire;
- du "Code de bonnes pratiques de la statistique européenne", promulgué le 25 mai 2005;
- de la "Charte de la statistique publique de la Suisse" de janvier 2008.

Parmi les nombreux principes et recommandations énoncés dans ces documents, le projet de loi ne retient que les trois principes considérés comme universellement acceptés, indépendamment de l'organisation du système statistique cantonal et de la dimension du service de la statistique.

Le premier principe concerne la scientificité de l'activité statistique, un principe dont l'application implique indirectement l'autonomie de la fonction et la qualité de la production. L'activité statistique doit être exercée par des professionnels qui garantissent l'utilisation de méthodes rigoureuses et la réalisation d'un produit statistique avec un «label» officiellement reconnu. Toute personne occupée à une tâche statistique est tenue de respecter ce principe.

Le deuxième principe concerne la publicité de l'information statistique, une information qui ne peut être en aucun cas gardée dans les tiroirs de l'administration mais qui doit être distribuée, sous une forme adéquate, aux utilisateurs.

Le troisième principe découle des deux premiers et concerne la fiabilité et la transparence de l'information statistique. Il ne suffit pas de produire une information scientifique et de la rendre accessible aux utilisateurs, encore faut-il qu'elle soit diffusée de façon à faciliter une utilisation correcte, en fournissant une documentation complète sur les méthodes utilisées, la sphère de validité, les définitions et les sources.

Art. 6 Principes fondamentaux – collecte des données

La collecte des données est gouvernée par un principe de subsidiarité qui prévoit de privilégier le recours aux informations existantes afin de limiter les enquêtes directes et, partant, la charge de travail des personnes interrogées.

D'une manière générale, tous les organismes cités à l'article 3 al. 1 et 2, susceptibles de réaliser des activités statistiques (au sens de l'article 2), chercheront d'abord à utiliser leurs propres données administratives ou des informations disponibles auprès de la Confédération, du canton, des communes ou d'un autre partenaire de la statistique cantonale ou fédérale avant d'envisager des enquêtes.

Ce principe de subsidiarité est conforme à la législation cantonale en matière de protection des données (LCPD), en particulier dans ses articles 13 (traitant du respect de la protection des données au moment de la collecte) et 25. Cet article autorise le traitement des données à des fins de recherche, de planification et de statistique, indépendamment du but pour lequel les données ont été collectées (pour autant bien entendu que la protection des données soit assurée et que les données aient été anonymisées).

La régionalisation de statistiques fédérales (al. 2) consiste soit à utiliser des données produites par la Confédération à l'échelon régional, soit à augmenter la taille de l'échantillon d'une enquête fédérale exécutée par sondage, de manière à obtenir des résultats représentatifs à l'échelle cantonale.

CHAPITRE 2

Protection et sécurité des données

Art. 7 Secret statistique

Cet article introduit le principe du secret statistique et en définit l'étendue. La première phrase est fondamentale: «Les données recueillies ou communiquées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à d'autres fins».

Dans ce libellé, deux expressions sont à préciser d'emblée. Par *données*, on comprend les observations (caractères, modalités et mesures), récoltées au niveau de l'unité statistique (personne, ménage, établissement, bâtiment, etc.). Par *fins statistiques*, on entend l'utilisation des données en vue d'obtenir des résultats ne se rapportant pas à des personnes, mais une utilisation permettant de tirer des conclusions valables pour l'ensemble de la population observée; on entend également l'utilisation des données pour renouveler le relevé à une date ultérieure ou pour en préparer d'autres.

Cette première disposition, claire, précise et compréhensible pour le citoyen, entérine une volonté de transparence de l'activité statistique, comme c'est le cas dans toutes les activités dans lesquelles l'Etat joue un rôle prépondérant et qui concernent potentiellement l'ensemble de la population.

Cette disposition implique que toute personne exerçant une activité statistique se porte garante qu'aucune donnée, non anonyme, se rapportant à des personnes et recueillie à des fins statistiques, ne sera transmise à un tiers ou à un autre service de l'administration.

En se fondant sur cette disposition, le service refusera de communiquer à des tiers les données personnelles qui peuvent lui être demandées, telles que des listes contenant des informations au niveau des unités enquêtées, comme, par exemple, des listes d'entreprises ou de personnes.

Le respect de la protection des données, respectivement du secret statistique implique aussi que l'Etat renonce volontairement à utiliser des données recueillies à des fins statistiques pour exécuter des tâches de contrôle sur la situation individuelle d'une personne physique ou morale. Ainsi, par exemple, les données comptables d'une entreprise, recueillies à des fins statistiques, ne peuvent être comparées à des informations fiscales fournies par la même entreprise. Il en va de même pour le revenu des individus.

Si, exceptionnellement, l'autorité cantonale compétente entend exécuter un relevé qui comprend une partie administrative et une partie purement statistique, son intention doit clairement être mise en évidence lors de la collecte des données; il y a lieu, dans ce cas, d'indiquer également les bases juridiques en vertu desquelles les données pourront être utilisées à des fins non statistiques. Les personnes interrogées seront ainsi toujours informées de l'utilisation qui sera faite des données recueillies à leur sujet.

L'interdiction de faire un usage abusif des données s'applique à toutes les étapes de la production statistique: lors de la préparation et de l'exécution de relevés, lors du traitement des données par les différents services. Cette interdiction s'étend aussi aux offices de statistique et aux instituts de recherche auxquels l'organe chargé du relevé est autorisé à transmettre des résultats pour leurs propres besoins statistiques.

L'article 7 al. 2 précise que le respect du secret statistique s'applique aussi à la publication des résultats. Il en constitue d'ailleurs la restriction majeure. 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 celles-ci seraient indirectement identifiables. Cette disposition ne s'applique pas si les données en question ont été rendues publiques en application d'une disposition légale, si elles sont accessibles au public d'une autre manière (légale et publique), si elles ont été rendues publiques par les personnes directement concernées ou, encore, si celles-ci y ont expressément consenti par écrit.

A propos des alinéas 3 et 4, il faut noter que le respect du secret statistique ne fait que renforcer l'obligation de discrétion à laquelle est soumis chaque agent des services publics. L'obligation de discrétion s'étend également à toutes les personnes appelées à participer aux relevés effectués dans le canton et dans les communes ou auprès d'autres services.

Art. 8 Traitement des données

La notion de traitement des données exposée ici diffère légèrement de celle qui est utilisée dans le cadre de la législation cantonale sur la protection des données, qui englobe des éléments supplémentaires (voir LCPD, art. 4, let. g).

Le premier alinéa de cet article rappelle que toute instance, entité ou personne effectuant une activité statistique est tenue d'observer les dispositions cantonales concernant la protection des données personnelles. De même, lorsqu'elle exécute ou participe à un relevé statistique fédéral, elle respecte les dispositions de la loi sur la statistique fédérale.

L'alinéa 2 réserve le traitement du matériel de relevé qui contient des noms ou des numéros personnels d'identification, de personnes physiques ou morales, à des instances ou personnes dûment autorisées qui, de ce fait, offrent toutes garanties quant au respect du secret statistique et aux exigences de qualité.

La sécurité (alinéa 3) et la conservation des données (alinéa 4) sont deux volets techniques qui participent directement à la protection des données. Il est en effet indispensable de matérialiser le respect du secret statistique par des mesures

organisationnelles et techniques qui garantissent que, d'une part, les données sont correctement stockées et qu'elles ne peuvent donc pas être détruites involontairement ou accidentellement et, d'autre part, que les données ne peuvent pas être consultées ou modifiées par des personnes non autorisées.

L'alinéa 4 régit en particulier la conservation des données. Les caractéristiques individuelles (nom, adresse) utilisées, quand c'est indispensable, pour réaliser les phases de collecte et de validation de l'information sont détruites dès la fin de ces opérations et avant le stockage. Les données statistiques ainsi stockées sont alors réputées anonymes et il n'est matériellement plus possible d'établir un lien direct entre un individu et les informations le concernant.

Afin de rendre matériellement impossible l'établissement de tout lien entre une personne physique ou morale et les informations qu'elle a fournies, les données statistiques sont stockées de manière parfaitement anonyme. Deux conséquences découlent de cette mesure: le statisticien ne peut pas offrir, à une personne physique ou morale, un droit d'accès à ses propres données stockées, ni un droit de rectification. La statistique ne s'intéresse pas aux personnes pour elles-mêmes mais aux caractéristiques des populations et à des agrégats. Les individus ne sont pris en compte que pour leur apport à un ensemble statistique.

CHAPITRE 3

Section 1 : Compétences

Organisation statistique de l'Etat

Le chapitre 3 porte sur l'organisation de la statistique cantonale, c'est-à-dire sur les responsabilités des diverses instances cantonales chargées d'accomplir des tâches statistiques, ainsi que sur leurs relations mutuelles. Le modèle d'organisation basé sur la concentration des compétences auprès du service de la statistique et sur une coordination efficace avec les autres unités administratives détentrices de données transparaît dans tous les articles de ce chapitre.

Art. 9 Conseil d'Etat

Les compétences du Conseil d'Etat font l'objet de l'article 9, notamment en termes de dispositions d'exécution. C'est également lui qui désigne le département compétent en matière de statistique.

Art. 10 Service de statistique

Cet article formule le principe selon lequel le service de statistique (ci-après: le service) est l'organe central en matière de statistique au niveau de l'administration cantonale. Il appartient au service de fournir aux divers cercles d'utilisateurs les prestations de nature statistique dont il est chargé; autrement dit, il doit disposer de l'infrastructure nécessaire pour garantir la production de statistiques courantes et occasionnelles et transmettre l'information. Cette infrastructure doit être conçue de telle sorte qu'elle puisse aussi être utilisée, en cas de besoin, par les autres unités administratives. Le service est aussi l'interlocuteur privilégié en matière de consultation des informations statistiques.

Les relevés statistiques au niveau cantonal sont effectués en règle générale par le service. La centralisation de l'ensemble des relevés statistiques dans une seule instance est un moyen efficace pour éviter les collectes parallèles de données identiques et réduire la charge des services d'information, notamment des communes et du public. Par ailleurs, ce principe permet de garantir au mieux que toutes les données soient collectées selon les mêmes normes qualitatives.

Section 2 : Fonctionnement

Art. 11 Coordination

La mission de coordination est réglée sur le plan légal, car elle ne concerne pas seulement le domaine interne de l'administration mais aussi les collectivités de droit public ainsi que, dans une moindre mesure, les communes (conformément à l'art. 3 al. 2). La coordination a surtout pour objet l'activité de collecte des données et l'élaboration de vues d'ensemble à partir de diverses statistiques. Le service a notamment pour mission d'harmoniser les activités statistiques des services cantonaux avec la statistique fédérale.

Art. 12 Collaboration

Pour accomplir ses tâches, le service a besoin d'une multitude de données. L'activité administrative engendre la production de données dans de nombreux services cantonaux. L'utilisation de données provenant de l'administration contribue à réduire au strict minimum le nombre des relevés. Les communes sont aussi des fournisseurs de données importants et elles constituent une base essentielle pour l'exécution des tâches cantonales.

Les exploitations statistiques de vastes collectes de données exigent parfois un travail considérable sur le plan de la méthodologie et de la saisie des données, dont ne voudra généralement pas se charger un service avant tout compétent pour des tâches administratives. Dans bien des cas, il s'agit d'indicateurs constituant un produit de synthèse de plusieurs bases de relevés. C'est aussi pour ces raisons que le service doit assumer cette fonction en accord avec le Conseil d'Etat ou sur sa décision. Cette prise en charge est d'autant plus indiquée que, souvent, des corrélations très étroites existent avec d'autres statistiques du service et que des statistiques doivent être établies pour plusieurs domaines à partir des mêmes données. Il est ainsi possible de garantir une diffusion en rapport avec l'importance et la quantité des résultats.

Cet article (alinéa 3) offre aussi aux services officiels de statistique et aux organismes de recherche la possibilité d'exploiter des données, à trois conditions. La première est que les données soient rendues anonymes, la deuxième que l'exploitation des données ne vise que des fins statistiques et la troisième que les données ne soient pas transmises à des tiers. Concernant la première condition, il faut relever que l'anonymat est un moyen non négligeable pour prévenir une utilisation abusive des données mais qu'il n'offre toutefois pas de garantie absolue. C'est la raison pour laquelle un engagement écrit est exigé.

Art. 13 Activités de conseil

Cette disposition enjoint le service de conseiller les unités de l'administration cantonale et les communes ainsi que de mettre à leur disposition les données et les résultats requis. L'information par le biais du service est censée garantir que les intéressés puissent

obtenir, avec la plus grande efficacité possible, les informations dont ils ont besoin pour l'accomplissement de leur mission.

Art. 14 Gestion des registres

Le terme "registre" désigne un ensemble de données collectées, aujourd'hui le plus souvent sous forme de banques de données, contenant des informations sur divers particuliers, objets ou événements et gérés selon des règles bien définies. Les registres constituent le noyau d'une gestion systématisée des données dans un Etat de droit, prestataire de services. Ils sont indispensables s'il s'agit de gérer des informations personnelles d'une façon complète, claire et la plus actuelle possible. Cet article crée des règles précises, au niveau de la législation cantonale, concernant la gestion de registres à des fins statistiques et clarifie ainsi le principe inscrit à l'alinéa 2 de l'article 65 de la Constitution fédérale relatif à l'utilisation et à l'organisation de registres administratifs pour la statistique.

L'alinéa 1 donne au service les bases légales lui permettant de constituer lui-même des registres ou de participer à la création de registres à des fins statistiques, à condition que des dispositions légales autorisent explicitement la création de ces registres. L'utilisation optimale de registres existants ou nouveaux à des fins statistiques requiert un rôle actif de la part du service. Cela permet de prévenir ou de corriger des lacunes telles que la prédominance de la politique sectorielle, la multiplicité de systèmes hétérogènes sur le plan technique et conceptuel, la participation insuffisante de la statistique publique à la constitution de registres administratifs et l'absence de stratégie cohérente en matière de création de registres à des fins statistiques.

Les dispositions spécifiques en matière de registres officiels de personnes sont précisées dans la Loi concernant l'harmonisation des registres officiels de personnes et le contrôle des habitants (LHRCH), du 3 novembre 2009.

Le service est autorisé à recourir à des identificateurs et à des caractères pour gérer ses registres (al. 2). L'emploi de caractères et d'identificateurs homogènes revêt une importance capitale pour la mise à jour. Il conditionne également la possibilité d'effectuer facilement un échange de données entre les registres communaux et les registres cantonaux ainsi qu'entre les registres cantonaux et les registres correspondants à l'échelle fédérale. La réglementation de l'échange des données est une contribution essentielle à l'harmonisation des registres et elle permet d'éviter que les différents services prennent des initiatives mal coordonnées pour mettre à jour leurs registres.

L'alinéa 3 prévoit que le service est consulté lors de la création et la mise à jour des registres. Le suivi des données et leur mise à jour correcte et homogène sont très importants pour la garantie à long terme de la qualité des registres. Des données erronées ou désuètes en réduisent la valeur et l'utilité.

Art. 15 Programme pluriannuel

Le programme pluriannuel oblige l'Etat à établir une planification d'ensemble transparente des activités statistiques. Il est présenté avec le programme de législature et donne ainsi au Grand Conseil la possibilité de vérifier la corrélation entre la statistique et les priorités politiques et de prendre position sur les activités prévues. Le programme pluriannuel contient une vue d'ensemble de la situation de la statistique dans les différents domaines, des informations sur les principales activités statistiques prévues pendant la législature (en particulier le lancement, la suppression et la révision de relevés) de même que le coût financier et en personnel occasionné par les statistiques du canton pendant la même période, ce qui fait apparaître les activités statistiques

prioritaires; il révèle également les répercussions pour les parties prenantes et les personnes interrogées.

La mise sur pied d'un programme pluriannuel se situe donc sur un plan légal et permet au Conseil d'Etat de définir des priorités dans les activités statistiques de l'administration cantonale. Le programme pluriannuel comporte, d'une part, l'activité statistique du canton, dont le contenu relève de la compétence décisionnelle du Conseil d'Etat, et il informe, d'autre part, sur l'activité statistique de la Confédération pour autant qu'elle fournisse des informations utiles au canton. Par ailleurs, il renseigne sur la collaboration avec la Confédération, les autres cantons, les communes et d'autres entités.

Section 3 : Procédure

Art. 16 Obligation des personnes interrogées

Cet article définit et règle l'obligation de renseigner pour un relevé déterminé. Cette disposition ne peut se justifier que si l'exhaustivité, la représentativité¹ ou la comparabilité² du relevé concerné l'exige pour le rendre utilisable et donc utile. On veillera également à ce que cette disposition ne s'oppose pas à des intérêts publics prépondérants, ce qui offre aux personnes interrogées des garanties supplémentaires face à la curiosité naturelle de toute démarche statistique.

L'obligation de renseigner implique notamment que le répondant fournisse des informations véridiques, précises et complètes et en respectant les délais de réponse. L'obligation de renseigner ne peut pas être ordonnée si le relevé a but méthodologique.

Art. 17 Transmission des données

Pour garantir l'application des principes de collecte de données (art. 6), les instances chargées d'exécuter des enquêtes statistiques doivent pouvoir compter sur la collaboration d'autres unités administratives de l'Etat et des communes. Particulièrement dans les cas où la reprise de leurs fichiers permet d'éviter un relevé direct, l'exploitation de ces données est essentielle.

Le Conseil d'Etat peut demander le transfert de fichiers et de registres pour autant que leur utilisation à des fins statistiques ne soit pas expressément interdite. L'utilisation de tels fichiers, prévue dans l'alinéa 2, n'a pas pour but de passer outre, par voie d'arrêté, aux prescriptions fondamentales de maintien du secret qui peuvent exister dans leurs propres bases légales. En règle générale, l'utilisation pour la statistique publique est permise.

Art. 18 Participation de tiers

Les services cantonaux et les communes ne sont pas les seuls organismes qui participent à la statistique cantonale; celle-ci bénéficie aussi de l'appui des instituts de recherche ou d'autres organismes privés. Ces derniers ne participent pas seulement à la réalisation du relevé en tant que tel, mais aussi à sa conception et à l'analyse des résultats. Ils peuvent recevoir une indemnité convenue par contrat. Les organes

¹ Caractéristiques propres à un échantillon qui permettent de garantir que les résultats observés peuvent être extrapolés à l'ensemble de la population, avec des marges d'erreurs mesurables.

² Qualité propre à des résultats statistiques qui peuvent être comparés entre eux sans risque de biais.

collaborants sont tenus de respecter les dispositions sur la protection des données. Lorsqu'il s'agit de mandats rémunérés, il faut en outre s'assurer par contrat que les organisations mandatées ne traitent les données livrées que dans les limites de leur mandat, ne les mélangent pas aux données tirées d'autres travaux statistiques et les rendent toutes au service de statistique, sans en faire de copies.

Section 4 : Diffusion et prestations

Art. 19 Publications

Par diffusion, on entend la distribution des informations statistiques aux différents destinataires. On peut en distinguer trois catégories: les lecteurs, les utilisateurs et les spécialistes. Les lecteurs prennent connaissance des informations statistiques, par exemple le taux de chômage du dernier mois, généralement par les médias. Les utilisateurs se servent d'informations statistiques existantes, par exemple pour la planification scolaire (données démographiques et données sur les élèves). Enfin, les spécialistes traitent les informations statistiques pour leurs propres exploitations, calculs et analyses.

Selon l'alinéa 1, les informations statistiques sont à mettre à disposition des différents groupes d'utilisateurs en tenant compte de leurs besoins. En même temps que l'accès aux données, il faut garantir aux différents utilisateurs d'informations statistiques l'accès à la documentation qui précise les bases méthodologiques, les caractéristiques, les limites et les définitions (métadonnées).

Généralement, les résultats statistiques sont des informations obtenues par l'agrégation d'une multitude de données individuelles. Lorsque les informations sont très différenciées, il est possible qu'elles permettent la déduction d'informations sur la situation individuelle de personnes physiques ou morales. Il est évident que de telles informations ne doivent pas être rendues accessibles. En règle générale, il faut disposer d'au moins trois cas pour pouvoir publier une information.

Art. 20 Autres prestations

Cet article autorise le service à exécuter des mandats d'exploitation et d'analyse pour le compte d'autres unités de l'administration ou de tiers. Cette disposition est judicieuse compte tenu des compétences professionnelles élevées des collaborateurs et collaboratrices en matière d'analyse de données.

L'alinéa 2 permet au service d'accepter des mandats limités dans le temps – recherches, analyses, conseils – à condition que le mandant prenne en charge les coûts ou mette à disposition le personnel nécessaire.

Art. 21 Utilisation par des tiers

Les informations statistiques constituent un service public. Dès lors, il est de l'intérêt de l'Etat de les diffuser le plus largement possible. A quelques exceptions près, l'utilisation des résultats statistiques ne doit pas connaître de restriction, à condition d'en citer les sources. Parmi les exceptions, on peut citer l'utilisation d'un jeu complet de données à des fins commerciales. Dans ce cas, c'est au Conseil d'Etat qu'il incombe de donner l'autorisation et de fixer les conditions.

Section 5 : Émoluments et voies de droit

Les prestations spéciales comme la réalisation de publications et d'exploitations spécifiques de données sont à régler par le Conseil d'Etat dans un tarif des émoluments et des prestations (art. 22).

L'article 23 précise que les voies de recours sont réglées conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

CHAPITRE 4

Dispositions pénales

Art. 24 Violation de l'obligation de renseigner

La violation de l'obligation de renseigner n'entraîne une sanction que si elle est intentionnelle. Afin d'obtenir une information de bonne qualité, le statisticien s'efforcera de poser des questions formulées dans un langage accessible et adapté au répondant.

Pour l'obligation de renseigner, les sanctions prévues doivent surtout avoir un effet persuasif sur les personnes interrogées. Des sanctions ne seront appliquées que si la base légale, qui justifie l'obligation de renseigner, est clairement indiquée au fournisseur d'information. Les dispositions qui garantissent le secret statistique devraient avoir pour effet de limiter le nombre de cas de refus manifeste de participer correctement à un relevé statistique ou à une enquête.

Art. 26 Violation du secret statistique

L'importance qu'il faut accorder au respect du secret statistique implique que tout manquement dans ce domaine doit être puni sévèrement. S'agissant de la violation du secret statistique, la négligence est aussi pénalement répréhensible.

3. INCIDENCES FINANCIERES

Le projet de loi sur la statistique cantonale n'a qu'un faible impact sur le budget ordinaire de l'Etat.

En réalité, cet impact financier sera vraisemblablement positif pour l'administration cantonale. En effet, l'article 22 autorisant le Conseil d'Etat à fixer un règlement sur la tarification des prestations statistiques permettra de dégager de nouveaux revenus. La LStat permettra ainsi de facturer un émolument pour certaines tâches, ce que l'actuel office de statistique n'est aujourd'hui pas en droit de faire.

De plus, dans la mesure où le projet de loi propose une organisation coordonnée de l'ensemble de la statistique cantonale, elle devrait permettre d'éviter des redondances et par conséquent être une source de nouvelles économies.

En outre, au niveau financier, la création d'un service de statistique consiste en un simple transfert des montants budgétaires affectés au service de l'économie vers le nouveau service de statistique. Cette opération est totalement neutre d'un point de vue comptable

et n'induit aucune nouvelle dépense. Les montants à transférer de NECO vers STAT sont d'environ 850.000 francs pour les dépenses et de 130.000 francs pour les recettes.

3.1. Redressement des finances

Ce projet de loi sur la statistique cantonale n'a pas d'impact direct sur le projet de redressement des finances de l'Etat.

Il institue tout au plus un rôle plus marqué à la statistique en démontrant qu'elle peut servir d'outil d'information et de pilotage pour l'Etat. Dans cette optique, cette loi sur la statistique permettrait au projet de redressement des finances de l'Etat d'être encore plus efficient.

4. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Le projet de loi sur la statistique cantonale implique un développement maîtrisé de l'appareil statistique. Le traitement, l'analyse et la mise en valeur de données statistiques requièrent des compétences spécifiques, de plus en plus pointues, que détient le statisticien : analyse de grandes bases de données, rigueur et déontologie statistique (indépendance), utilisation d'outils informatiques spécifiques, compétences dans les techniques de sondage et d'échantillonnage.

C'est pourquoi l'actuel office de la statistique doit quitter son statut de "producteur de tableaux statistiques" pour se muer en un pôle de compétences dans l'analyse et l'expertise statistiques. Il doit également maintenir et développer un réseau de qualité non seulement au niveau de l'administration cantonale, mais aussi au niveau des communes neuchâteloises, voire des cantons voisins de l'Arc jurassien. Pour répondre à ce développement, générateur de valeur ajoutée pour le canton, la transformation de l'actuel office de la statistique en un service de statistique, avec un statut transversal, est nécessaire.

5. REFORME DE L'ETAT

La volonté de modernisation et de renforcement des ressources statistiques est en parfaite adéquation avec le projet de réforme de l'Etat. Les éléments contenus dans le cadre du rapport 10.002 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat préconisent en effet que le gouvernement et l'administration cantonale doivent se doter d'outils et d'instruments de pilotage modernes et adaptés à notre temps. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a réaffirmé que les activités statistiques doivent être à même de définir et de proposer des indicateurs scientifiquement et méthodologiquement irréprochables pour le suivi et la gestion politiques de ses mesures.

En outre, la volonté de rationalisation des compétences statistiques exposée dans le présent rapport correspond parfaitement à l'idée de réforme de l'Etat, dans la mesure où la loi sur la statistique cherche à éviter toutes redondances dans les structures administratives cantonales dans le domaine de la statistique.

De plus, ce projet de loi permet de donner un nouvel éclairage sur la répartition des tâches entre l'Etat et les partenaires externes, notamment les communes, en matière de statistique. Il offre la possibilité à l'Etat de leur fournir des prestations statistiques, non

seulement d'une qualité scientifique irréprochable, mais aussi en totale conformité avec la charte de la statistique publique et ses principes déontologiques.

6. CONSULTATION

Le présent rapport ainsi que le projet de loi sur la statistique cantonale ont été soumis à une consultation interne à l'administration cantonale, à toutes les communes neuchâteloises de même qu'aux partis politiques et aux partenaires sociaux.

Globalement, le projet a reçu un large écho positif. Toutes les entités qui ont répondu à la consultation préavisent favorablement le projet de loi et saluent la volonté du Conseil d'Etat de donner une base légale à la statistique cantonale.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'entraîne pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110 al. 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil - OGC - du 22 mars 1993).

8. CONCLUSION

Le présent projet de loi constitue une loi cadre qui définit une politique d'ensemble pour la statistique cantonale. Il fait de la statistique cantonale un bien public et lui reconnaît un rôle d'information spécialisé. Ce projet marque clairement la volonté du Conseil d'Etat de penser la statistique comme une fonction transversale organisée dans un système structuré, intégrant l'ensemble des partenaires concernés dans et hors de l'administration cantonale.

C'est dans cette perspective que nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 août 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Loi sur la statistique cantonale (LStat)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 août 2010,
décède:

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

But

Article premier La présente loi a pour but de :

- a) définir les missions de la statistique cantonale ;
- b) organiser la statistique cantonale ;
- c) favoriser la coopération avec la Confédération, les cantons, les communes et les organismes internes ou externes au canton dans le domaine de la statistique publique ;
- d) garantir l'accès à l'information statistique publique disponible de façon transparente et documentée;
- e) garantir le respect de la protection des données dans le domaine de la statistique ;
- f) constituer une base légale pour l'exécution des relevés statistiques cantonaux.

Champ
d'application
a. quant à la
matière

Art. 2 ¹La présente loi s'applique aux activités statistiques, soit à l'ensemble des étapes du processus de production statistique, à savoir notamment les travaux de définition des besoins, de collecte et de validation des données, de production, d'analyse, de publication, de diffusion, d'archivage de données et d'informations statistiques.

²Ne constituent pas des activités statistiques au sens de la présente loi:

- a) la production de données chiffrées, à usage propre d'un organisme telles que statistiques d'exploitation, tableaux de bord et indicateurs de gestion;
- b) l'élaboration de données comptables.

b. quant aux
entités
concernées

Art. 3 ¹La présente loi s'applique à toutes les activités statistiques ordonnées ou exécutées par le Conseil d'Etat ou le pouvoir judiciaire, ainsi qu'à celles exécutées par les unités de l'administration cantonale.

²Sous réserve des exceptions réglées par le Conseil d'Etat, les articles 5 à 8 sont applicables:

- a) aux communes;
- b) aux établissements de droit public cantonaux et communaux dotés de la personnalité ainsi qu'aux personnes morales créées par le canton ou les communes.

³Si des entités privées sollicitent des activités statistiques de la part d'entités soumises à la loi en vertu des alinéas 1 et 2 ou exécutent des mandats à la demande de celles-ci, la loi est applicable aux activités statistiques effectuées.

Mission et
objectifs
stratégiques

Art. 4 ¹La statistique cantonale a pour but de donner aux autorités cantonales et communales ainsi qu'à la collectivité des informations statistiques pertinentes, significatives, fiables et cohérentes.

²Suite à la définition du mandat et des concepts statistiques, elle collecte, produit, traite, analyse et stocke des données à but statistique sur la base de principes scientifiques choisis en toute indépendance, dans le respect de la charte de la statistique publique suisse.

³Dans son activité statistique, l'Etat contribue au développement du Système suisse d'information statistique, en collaborant avec la Confédération, les autres cantons, les communes, les organismes régionaux, les milieux scientifiques, les milieux économiques, les partenaires sociaux et la corporation statistique internationale.

⁴Les informations de la statistique cantonale contribuent à :

- a) améliorer la connaissance et l'analyse des phénomènes collectifs et leurs évolutions ;
- b) préparer, guider et évaluer les politiques publiques et à en mesurer les effets ;
- c) répondre, dans la mesure du possible, aux besoins d'information des collectivités publiques, des milieux scientifiques, de l'économie, des partenaires sociaux, de divers groupes d'intérêts, des médias et du public en général ;
- d) réaliser des projets de recherche et des études prospectives d'intérêt général.

Principes
fondamentaux
a. En général

Art. 5 ¹Toutes les personnes impliquées dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information statistique travaillent en totale indépendance et obéissent à des considérations purement professionnelles, relevant de principes et méthodes scientifiques.

²Les informations statistiques sont publiques dans les limites du respect du secret statistique.

³Les informations statistiques publiées sont documentées afin que soient facilitées leur compréhension et leur utilisation correcte ; des indications sont fournies sur leur sphère de validité ainsi que sur les sources et les méthodes de collecte et de traitement des données.

⁴Les principes fondamentaux de la charte de la statistique publique suisse demeurent réservés.

b. Collecte des
données

Art. 6 ¹La collecte des données respecte les principes généraux de proportionnalité et de nécessité; elle est conforme aux articles 13 et 25 de la loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008.

²L'entité concernée renonce à organiser des relevés pour la statistique publique - relevés directs, indirects ou fondés sur des observations ou des mesures - si elle dispose des données requises. Si tel n'est pas le cas, elle effectue un relevé indirect en priorité auprès des entités visées par l'article 3, alinéas 1 et 2. Si ces sources de données se révèlent insuffisantes, l'entité concernée s'efforce

d'obtenir des résultats représentatifs pour le canton par la régionalisation de la statistique fédérale.

³Si les démarches prévues à l'alinéa précédent ne permettent pas à l'entité concernée d'obtenir les données nécessaires, elle effectue un relevé direct, soit une collecte à la source de données nouvelles, effectuée par questionnaire auprès des personnes physiques ou morales, aux seules fins définies par la présente loi. Dans ce cas, elle précise l'objet du relevé, son but, les milieux interrogés, l'organisme responsable, l'obligation de renseigner, le coût du relevé et la périodicité.

CHAPITRE 2

Protection et sécurité des données

Secret statistique **Art. 7** ¹Les données recueillies ou communiquées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à d'autres fins, à moins qu'une loi ne l'autorise expressément ou que la personne concernée n'y ait consenti par écrit.

²Il est interdit de diffuser des résultats statistiques qui permettent l'identification des personnes physiques ou morales concernées ou la déduction d'informations sur leur situation individuelle, à moins qu'une loi ne l'autorise expressément ou que la personne concernée n'y ait consenti par écrit.

³Les données recueillies à des fins statistiques sont traitées confidentiellement et conformément à la législation sur la protection des données.

⁴Les personnes chargées des travaux statistiques doivent garder le secret sur les données et les faits se rapportant à des personnes physiques ou morales et dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité.

Traitement et
conservation
des données

Art. 8 ¹Toute personne effectuant une activité statistique, au sens des articles 2 et 3, est tenue d'observer les dispositions cantonales concernant la protection des données; lorsqu'elle exécute ou participe à un relevé statistique fédéral, elle respecte les dispositions de la législation fédérale sur la statistique traitant de la protection et de la sécurité des données.

²Pour exécuter ses tâches statistiques, l'entité concernée peut appairer des données à condition de les rendre anonymes. Si des données sensibles sont appariées ou si l'appariement de données permet d'établir des profils de la personnalité, les données appariées doivent être effacées une fois les travaux statistiques d'exploitation terminés.

³Les données personnelles, détenues à des fins statistiques, sont protégées par des mesures techniques et d'organisation adéquates contre toute utilisation abusive.

⁴Les listes de noms et d'adresses établies pour la collecte de données ou la coordination de relevés ainsi que les documents d'enquête contenant l'indication des noms de personnes interrogées ne peuvent être conservés ; ils sont détruits dès qu'ils ne sont plus indispensables à la réalisation des travaux statistiques, sous réserve de l'article 14 de la présente loi.

CHAPITRE 3

Organisation de la statistique de l'Etat

Section 1: Compétence

Conseil d'Etat **Art. 9** ¹Le Conseil d'Etat désigne le département compétent.

²Il ordonne l'exécution des relevés nécessaires et en règle les modalités. Il peut déléguer cette compétence.

Service de statistique

Art. 10 ¹Le service chargé de la statistique (ci-après: le service), désigné par le Conseil d'Etat, est l'unique organe de la statistique cantonale. Il a pour tâche de fournir des prestations de nature statistique aux services et établissements de l'Etat, aux communes et au public.

²Le Conseil d'Etat définit les missions du service.

Section 2: Fonctionnement

Coordination

Art. 11 Afin d'assurer la coordination de la statistique cantonale, le service collabore avec la Confédération, les autres cantons, les autres unités de l'administration cantonale, les communes et tout autre partenaire.

Collaboration

Art. 12 ¹Pour permettre au service d'accomplir ses tâches, les entités visées par l'article 3, alinéas 1 et 2, lui communiquent les bases et les résultats de leurs activités statistiques.

²Au besoin, elles lui fournissent aussi des données provenant de leurs fichiers et de leurs relevés, en indiquant également la méthode utilisée et les traitements effectués.

³Des données individuelles anonymes se rapportant à des personnes peuvent être communiquées, à des fins exclusivement statistiques, à des services officiels de statistique ou des organismes de recherche, qui doivent s'engager par écrit à respecter les dispositions cantonales en matière de secret statistique et de protection des données et à ne pas transmettre ces données à des tiers.

Activités de conseil

Art. 13 ¹Le service peut conseiller les unités de l'administration cantonale et les communes. Dans la mesure de ses possibilités, il leur offre des prestations de soutien statistique et d'appui scientifique.

²Il met à leur disposition, dans le cadre de l'article 8 de la présente loi, les données dont elles ont besoin.

Gestion de registres

Art. 14 ¹Le service peut constituer des registres ou participer à la constitution de registres servant à des fins statistiques et à des fins d'intérêt public se rapportant à des personnes physiques ou morales, à condition que des dispositions légales l'autorisent expressément.

²Il peut utiliser des identificateurs et des noms pour mettre à jour et corriger les registres dont il a la charge. Il est notamment habilité à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de ses tâches statistiques.

³Dans un but de coordination, il est consulté lors de la création et de la mise à jour des registres.

Programme pluriannuel

Art. 15 Un programme pluriannuel est établi dans le cadre de chaque programme de législature. En cas de besoin, le service récolte les renseignements nécessaires auprès des partenaires intéressés. Celui-ci doit être approuvé par le Conseil d'Etat. Il renseigne sur:

a) les principaux travaux de la statistique cantonale ;

- b) les coûts financiers et en personnel prévus pour le canton, voire pour les communes ;
- c) les conséquences pour les milieux participant aux relevés et les milieux interrogés ;
- d) la coopération avec la Confédération, les cantons, les communes et d'autres entités.

Section 3: Procédure

Obligations des personnes interrogées

Art. 16 ¹Lorsqu'il ordonne l'exécution d'un relevé, le Conseil d'Etat peut, si l'exhaustivité, la représentativité ou la comparabilité d'une statistique l'exigent, obliger des personnes physiques ou morales ou leurs représentants à fournir les renseignements demandés.

²Les personnes soumises à l'obligation de renseigner doivent fournir des informations complètes, véridiques, dans le délai fixé, sous la forme prescrite et gratuitement.

³Toute personne qui répond à titre volontaire aux questions posées lors d'un relevé doit fournir des renseignements véridiques.

Transmission de données

Art. 17 ¹Lorsqu'elle ordonne l'exécution d'un relevé, l'entité concernée détermine, après consultation, dans quelle mesure les entités visées par l'article 3, alinéas 1 et 2, doivent être associées.

²Pour garantir l'application des principes de collecte des données au sens de l'article 6, elle peut demander le transfert de données figurant dans leurs fichiers si la base juridique applicable à ces données n'en interdit pas expressément l'utilisation à des fins statistiques. La communication de ces données n'est autorisée qu'aux conditions fixées par l'article 8.

Participation de tiers

Art. 18 ¹Lorsque des entités soumises à la présente loi sollicitent l'exécution d'activités statistiques de tiers, les parties règlent contractuellement le respect des principes fondamentaux figurant aux articles 5 à 8 de la présente loi, notamment la garantie de la protection des données et du secret statistique.

²Les parties conviennent d'une éventuelle rétribution.

Section 4: Diffusion et prestations

Publications

Art. 19 ¹Les bases et les principaux résultats sont publiés sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs et utilisatrices; les résultats non publiés leur sont rendus accessibles sous une forme appropriée.

²Sous réserve des publications prescrites par la loi, les résultats doivent être présentés sous une forme qui rende impossible toute déduction sur la situation d'une personne physique ou morale, sauf si les données traitées ont été rendues publiques par la personne concernée.

Autres prestations

Art. 20 ¹Le service procède à des exploitations particulières de données statistiques pour les unités de l'administration cantonale et, dans la mesure de ses possibilités, pour les communes et les tiers.

²Le service peut exécuter des travaux de durée limitée si le mandant supporte les frais ou fournit le personnel nécessaire.

Utilisation par des tiers **Art. 21** ¹L'utilisation ou la reproduction de résultats publiés, rendus accessibles ou élaborés à partir de données de la statistique publique est libre, moyennant l'indication de la source.
²Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions lorsque les résultats sont utilisés à des fins lucratives.

Section 5: Emoluments

Art. 22 Le Conseil d'Etat détermine les prestations soumises à émoluments et fixe le montant de ceux-ci.

CHAPITRE 4

Exécution

Dispositions d'exécution **Art. 23** Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution.

Recours **Art. 24** Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

CHAPITRE 5

Dispositions pénales

Violation de l'obligation de renseigner **Art. 25** Quiconque fournit intentionnellement des indications fausses ou trompeuses lors d'un relevé exécuté sur la base de la présente loi ou, malgré un rappel écrit, ne respecte pas l'obligation légale de renseigner ou le fait de manière insatisfaisante est passible d'une amende de 100 à 10.000 francs.

Violation du secret statistique **Art. 26** ¹Quiconque a, intentionnellement ou par négligence, enfreint les dispositions de l'article 7 de la présente loi, en révélant des données dont la communication est interdite ou en les utilisant à des fins autres que statistiques, sera puni d'une amende de 100 à 10.000 francs.

²L'article 320 du code pénal suisse demeure réservé.

CHAPITRE 6

Dispositions finales

Référendum facultatif **Art. 27** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation, exécution et entrée en vigueur **Art. 28** ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,