

## Article

Symposium 2008 :  
Collecte des données : défis, réalisations et nouvelles orientations

### **L'organisation des fonctions de collecte à Statistics New Zealand**

par Sarah Williams et Lyn Kaye

2009



## L'organisation des fonctions de collecte à Statistics New Zealand

Sarah Williams et Lyn Kaye<sup>1</sup>

### Résumé

Avant 2004, la conception et l'élaboration des fonctions de collecte à Statistics New Zealand relevaient d'une équipe centralisée de méthodologistes spécialistes de la collecte de données. En 2004, on s'est demandé, lors d'un examen organisationnel, si ces fonctions étaient conçues et élaborées de la façon la plus efficace possible. Un des principaux éléments à prendre en considération était le coût croissant des enquêtes dans le processus de transition des questionnaires sur support papier à la collecte de données par voie électronique.

L'examen s'est traduit par la décentralisation de certaines fonctions de collecte. Toutefois, une petite équipe centralisée de méthodologistes responsables de la collecte de données a été maintenue pour travailler avec différents secteurs spécialisés de Statistics New Zealand.

La communication examine la stratégie retenue par la petite équipe centralisée de méthodologistes responsables de la collecte de données pour fournir des services de soutien aux services spécialisés. Cette stratégie comprend trois grands volets. L'élaboration de normes relatives aux pratiques exemplaires et l'établissement d'un dépôt central de normes constituent le premier volet. La prestation de services de formation et la mise sur pied de forums de partage des connaissances représentent le deuxième volet de la stratégie. Le troisième volet prend la forme de la prestation d'avis et de la réalisation d'examens indépendants à l'intention des secteurs spécialisés chargés de concevoir et d'élaborer des instruments de collecte.

Mots clés : Centralisation, décentralisation, normes et avis, forums de partage des connaissances, examen indépendant.

### 1. Centralisation et décentralisation

Il y a centralisation lorsqu'une fonction précise est exercée et exécutée par une équipe centrale au sein d'un organisme. À l'inverse, il y a décentralisation lorsqu'une fonction précise est exécutée par de nombreuses équipes différentes de l'organisme. Ces deux concepts présentent des avantages et des inconvénients.

Au regard de la conception et de l'élaboration d'instruments de collecte d'un bureau de statistique, il y a centralisation lorsqu'une équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données effectuent le travail pour tous les secteurs spécialisés de l'organisme. D'autre part, il y a décentralisation lorsque les secteurs spécialisés sont responsables de la conception et de l'élaboration de leurs propres instruments de collecte.

Un des avantages de la centralisation est que les circonstances sont plus favorables à l'acquisition d'une masse critique de compétences et de connaissances spécialisées par l'équipe centrale. Celle-ci est également bien placée pour uniformiser les travaux de conception et d'élaboration des fonctions de collecte à la grandeur de l'organisme. Quant à la décentralisation, elle présente notamment les avantages suivants : les secteurs spécialisés acquièrent une connaissance plus approfondie de leurs besoins en renseignements et sont bien placés pour s'assurer que la phase de conception de l'enquête est intégrée aux autres éléments du processus d'enquête.

En vérité, de nombreux bureaux de statistique intègrent des éléments de ces deux structures dans la façon dont ils organisent leurs fonctions de collecte.

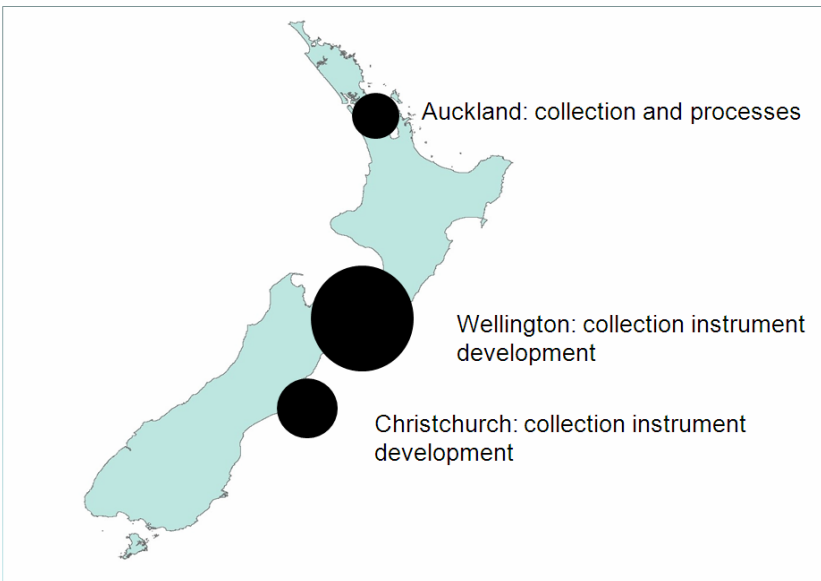
---

<sup>1</sup> Sarah Williams et Lyn Kaye, Statistics New Zealand, C.P. 2922, Wellington, New Zealand.

## 2. Statistics New Zealand avant 2004

Avant 2004, la structure organisationnelle relativement à la conception et l'élaboration des fonctions de collecte à Statistics New Zealand était centralisée. Deux équipes centrales s'occupaient de tous les travaux de conception et d'élaboration des instruments de collecte pour l'organisme. Une équipe installée à Wellington concevait et élaborait les instruments de collecte des enquêtes sociales et du recensement, tandis qu'une équipe située à Christchurch concevait et élaborait les instruments de collecte des enquêtes économiques. Une autre équipe, à Auckland celle-là, fournissait les services de soutien technologique relativement à la collecte des données pour Statistics New Zealand. Ses fonctions comprenaient notamment l'exploitation d'un centre d'appels, ainsi que les travaux d'impression et de numérisation nécessaires relatifs aux questionnaires sur support papier à remplir soi-même.

**Figure 2-1**  
**Organisation des fonctions de collecte à Statistics New Zealand avant 2004**



La présente communication porte sur les changements qui ont touché les équipes de Wellington et de Christchurch.

Avant 2004, ces deux équipes se chargeaient de presque tous les travaux de conception et d'élaboration des fonctions de collecte pour Statistics New Zealand. Ces travaux comprenaient :

- la conception et l'élaboration des instruments de collecte de données;
- l'élaboration de plans de projets, de budgets et de stratégies concernant la collecte de données;
- l'élaboration de manuels des procédures à suivre sur le terrain et la prestation de services de formation à l'intention du personnel sur le terrain.

## 3. Pourquoi la structure a-t-elle changé?

En 2004, Statistics New Zealand a procédé à la réorganisation de nombreuses fonctions sur les lieux de travail. L'organisme a mené un examen des activités de conception et d'élaboration des fonctions de collecte portant sur un certain nombre de facteurs considérés comme des obstacles à une gestion efficace. Ces facteurs étaient les suivants :

- le coût relativement élevé de l'élaboration des enquêtes;
- le chevauchement des connaissances spécialisées entre l'équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données et les secteurs spécialisés;
- la qualité des données, à l'exclusion de l'actualité et du coût.

Des changements s'imposaient dans le contexte de la hausse des coûts et au fur et à mesure que Statistics New Zealand passait des questionnaires sur support papier à des outils électroniques de collecte.

#### 4. Nouvelles orientations depuis 2004

À la suite de l'examen de 2004, les activités de conception et d'élaboration des instruments de collecte à Statistics New Zealand ont été décentralisées.

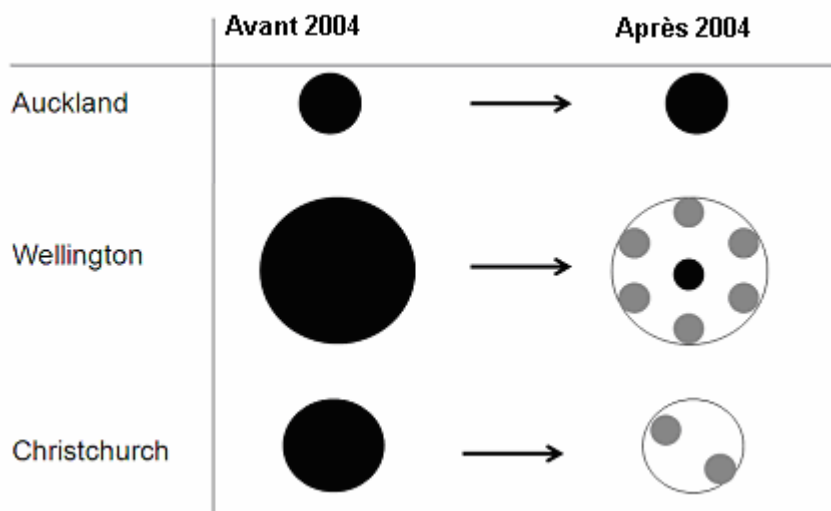
Les responsabilités de l'équipe de collecte d'Auckland sont demeurées essentiellement les mêmes. Cependant, les activités de conception et d'élaboration des deux équipes situées à Wellington et à Christchurch ont subi des changements fondamentaux. Le changement le plus important a été le suivant : les secteurs spécialisés, plutôt que les deux équipes centrales, assumaient dorénavant la responsabilité de la conception et de l'élaboration des instruments d'enquête liés à leur spécialité.

La plupart des employés qui avaient fait partie de l'équipe centralisée sont passés aux secteurs spécialisés, où ils ont travaillé à la conception et à l'élaboration des instruments de collecte des enquêtes portant sur leur spécialité.

Parallèlement à cela, Statistics New Zealand reconnaissait l'importance de continuer à centraliser certaines fonctions de conception et d'élaboration. Ces fonctions ont été confiées à une équipe réduite située à Wellington, dont les responsabilités étaient les suivantes :

- élaborer des normes portant précisément sur les méthodes de collecte de données;
- donner des avis et réaliser des évaluations indépendantes;
- mener des recherches sur des questions nouvelles et émergentes relatives à la collecte de données;
- mettre en place une capacité relative aux méthodes de collecte de données dans les secteurs spécialisés et fournir les services de soutien connexes.

**Figure 4-1**  
Réorganisation des fonctions de collecte à Statistics New Zealand



Dans la première colonne, les cercles noirs pleins représentent les deux équipes centralisées de méthodologistes responsables de la collecte de données, situées à Wellington et à Christchurch, ainsi que l'équipe chargée de la collecte et des processus, située à Auckland avant 2004. Le gros cercle témoigne du fait qu'il y avait davantage de méthodologistes responsables de la collecte de données à Wellington. Dans la deuxième colonne, les petits cercles gris compris dans les gros cercles représentent la façon dont les compétences des méthodologistes en matière de collecte de données ont été transférées aux spécialistes de Wellington et Christchurch après 2004. Pour ce qui est de Wellington, le petit cercle noir situé au centre illustre la présence de la petite équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données, demeurés dans cette ville après 2004.

Le reste de la communication porte sur les défis qu'ont rencontrés les membres de cette petite équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données à Wellington et le personnel de Statistics New Zealand de façon plus générale, depuis la transition à un service plus décentralisé. Les auteurs examinent également les réalisations depuis 2004, les principales leçons tirées de cette expérience et la façon dont celle-ci influera sur l'orientation future de l'organisme.

## 5. Défis rencontrés

Le changement apporté à la structure organisationnelle des fonctions de collecte à Statistics New Zealand a posé de nombreux défis qu'il est possible de regrouper en trois grands thèmes :

- l'acquisition et le maintien de la capacité de collecte de données;
- l'établissement et le maintien de liens solides avec des secteurs spécialisés de tout l'organisme;
- le degré de souplesse exigée du personnel qui conçoit et élabore les instruments de collecte.

### Capacité

Dans le cadre de la nouvelle structure, il a été difficile d'acquérir et de maintenir une capacité de collecte de données, tant en ce qui concerne la petite équipe centrale de méthodologistes à Wellington que les secteurs spécialisés répartis dans tout l'organisme.

Pour la petite équipe centrale, le principal défi a été l'acquisition des compétences requises par les nouveaux membres. Ceux-ci sont en effet passés d'un travail exigeant surtout des compétences pratiques en conception et en élaboration d'instruments de collecte à un rôle d'assistance plus théorique, dans le cadre duquel l'accent était mis sur l'élaboration de normes, sur la recherche et sur les services de soutien en matière de formation. Par conséquent, les nouveaux membres de l'équipe ont eu moins d'occasions d'acquérir une expérience pratique en conception et en élaboration d'instruments de collecte. Cela peut parfois évoluer en une situation où les membres de l'équipe centrale sont appelés à fournir des avis et des examens indépendants aux employés des secteurs spécialisés, qui possèdent eux-mêmes une expérience et des connaissances plus approfondies. Un membre expérimenté de l'équipe centrale a généralement participé à l'un ou l'autre des examens réalisés pour les secteurs spécialisés. Toutefois, l'absence d'expérience pratique en entrant peut se faire ressentir sur la crédibilité subjective de l'équipe centrale et limiter l'interaction entre les groupes.

En ce qui concerne les secteurs spécialisés répartis à Statistics New Zealand, il a été difficile de s'assurer que les employés acquièrent et maintiennent les compétences appropriées en matière de conception de questionnaires, alors que le temps requis pour ce travail est souvent limité par des exigences plus pressantes et une importance accrue accordée aux analyses et aux produits. Cette situation a été aggravée par une structure d'avancement professionnel qui encourage les employés à acquérir de l'expérience dans tous les secteurs de la réalisation des enquêtes. Or, le roulement de personnel signifie que les instruments de collecte sont souvent passés en revue et élaborés de nouveau par des employés relativement débutants dans le domaine de la collecte de données.

Dans l'ensemble, les compétences en collecte de données à Statistics New Zealand sont maintenant réparties chez un plus grand nombre d'employés, mais de façon moins approfondie comparativement à la structure antérieure à 2004. Dans le nouveau contexte décentralisé, le défi consiste à trouver des moyens d'acquérir des compétences en conception d'enquête aussi rapidement que possible, ainsi qu'à faire reconnaître et apprécier ces compétences à la grandeur de l'organisme.

### Coordination

Un des importants et nouveaux défis qu'a présenté la structure décentralisée a été de mettre en place des mécanismes de coordination qui permettraient à l'équipe centrale de se tenir au courant du progrès des travaux de conception et d'élaboration effectués à la grandeur de l'organisme. L'équipe centrale a passé du temps avec des représentants des secteurs spécialisés pour établir un programme de travail et essayer de trouver des façons permettant à l'équipe de mettre à contribution ses connaissances et d'ajouter une plus-value au processus d'élaboration tout en reconnaissant que les secteurs spécialisés sont maintenant responsables de leurs propres travaux d'élaboration des enquêtes. En ayant un aperçu des travaux de l'élaboration des enquêtes, l'équipe centrale peut :

- repérer les possibilités de collaboration;

- mettre les secteurs spécialisés en rapport avec d'autres secteurs effectuant des travaux semblables;
- faire en sorte que les normes d'élaboration des enquêtes soient respectées et appliquées uniformément dans tout l'organisme.

Toutefois, cette structure pose des défis à l'équipe centrale sous l'angle des façons appropriées et productives de se mettre en rapport et de communiquer avec les secteurs spécialisés afin de promouvoir les interactions futures et de bonnes relations de travail sur une base continue.

### **Souplesse**

Un autre défi pour les membres de l'équipe centrale consiste à acquérir une plus grande souplesse dans la prestation de services de soutien aux secteurs spécialisés. Ces services de soutien doivent souvent prendre des formes différentes, selon les exigences individuelles et les capacités des secteurs spécialisés. La mise au jour de ces différences et l'adaptation des méthodes de prestation de services au niveau approprié peuvent se révéler difficiles.

Dans le contexte de la structure décentralisée, on s'attend également à ce que le personnel de l'équipe centrale puisse se consacrer ponctuellement à des projets d'élaboration d'enquête et offrir différents services de soutien à toutes les phases de l'élaboration des enquêtes. Cette façon de procéder pose des défis au personnel qui doit apprendre rapidement à connaître le thème et le contexte des enquêtes afin d'offrir des services de soutien appropriés.

Une plus grande souplesse est également requise de la part du personnel des secteurs spécialisés. Ceux-ci doivent maintenant affronter les difficultés liées à l'acquisition d'un plus large éventail de compétences nécessaires pendant le cycle complet de conception et d'élaboration des enquêtes.

## **6. Réalisations depuis 2004**

Pour relever les défis énoncés ci-dessous, des efforts considérables ont été déployés pour établir des processus et une infrastructure appuyant la structure organisationnelle décentralisée. À cet égard, trois grandes catégories peuvent être citées :

- la promulgation de normes;
- des possibilités d'apprentissage afin de renforcer la capacité de collecte de données;
- repérer les activités pratiques où l'équipe centrale peut ajouter une valeur maximale pour appuyer les travaux de conception et d'élaboration effectués par les secteurs spécialisés.

### **Normes**

La normalisation constitue un élément essentiel d'une structure organisationnelle plus décentralisée. Les normes permettent de réaliser des économies et aider le personnel à effectuer son travail uniformément en conformité avec les pratiques exemplaires reconnues. Pour encourager l'application de normes à Statistics New Zealand, un certain nombre d'initiatives ont été lancées, notamment :

- l'approbation de normes méthodologiques par le Standards Governance Board (SGB);
- l'élaboration d'une base de données sur les normes;
- le perfectionnement des normes statistiques et méthodologiques.

Le SGB est formé de deux cadres supérieurs (statisticiens adjoints du gouvernement). Il veille à l'orientation stratégique et prend les décisions qui s'imposent concernant l'élaboration et la mise en œuvre des normes à Statistics New Zealand et dans tout le système de statistiques publiques de la Nouvelle-Zélande. Le SGB s'assure que les intérêts des intervenants sont pris en considération dans l'élaboration et l'application des normes. De plus :

- il appuie les objectifs des normes, ainsi que l'élaboration, la mise en œuvre et l'application de celles-ci;
- il contribue à la recherche des compromis pouvant s'imposer entre les coûts et les avantages opérationnels;
- il contrôle les liens de dépendance entre les programmes et les risques opérationnels.

La base de données sur les normes a été élaborée pour servir de dépôt central de toutes les normes qui s'appliquent à Statistics New Zealand et au système de statistiques publiques. Elle contribue à faire connaître les normes et à les rendre facilement accessibles au personnel. Elle offre aussi un processus ouvert et transparent d'élaboration des normes. Ce processus comprend la rédaction du contenu des normes, l'établissement de documents relatifs aux

consultations avec les intervenants, la suite à donner aux observations des intervenants, la sollicitation de l'approbation des intervenants et l'approbation du SGB.

Statistics New Zealand a élaboré et passé en revue un certain nombre de normes statistiques et méthodologiques nouvelles et existantes. En ce qui concerne les méthodes de collecte de données, l'organisme dispose de normes à jour concernant les communications écrites avec les fournisseurs de données, ainsi que l'utilisation d'affichettes et l'enchaînement des questions. D'autres normes sont mises à jour concernant la présentation des questionnaires à remplir soi-même, les entrevues cognitives, le comportement des enquêteurs et la rédaction des questions.

### **Possibilités d'apprentissage**

L'équipe centrale a élargi les possibilités d'apprentissage concernant les méthodes de collecte de données. L'objectif était de trouver des moyens novateurs d'établir une capacité de collecte de données à l'intention du personnel réparti dans de nombreux secteurs spécialisés de Statistics New Zealand.

Outre que l'organisme fournit des cours de formation structurés sur la conception de questionnaires et les entrevues cognitives, une nouvelle initiative a consisté à mettre en place des forums de partage des connaissances.

Il s'agit d'un environnement d'apprentissage informel dans le cadre duquel les employés de tous les secteurs de Statistics New Zealand se réunissent régulièrement. Les objectifs sont les suivants :

- mettre à profit les compétences des méthodologistes de l'équipe centrale responsables de la collecte de données et du personnel des secteurs spécialisés;
- donner au personnel l'occasion d'établir des liens et de partager des connaissances avec d'autres employés remplissant des fonctions semblables;
- promouvoir des pratiques exemplaires, des méthodes et des normes;
- offrir un environnement d'apprentissage plus informel et spontané.

Depuis 2004, trois forums de partage des connaissances ont été mis sur pied :

- un atelier sur les questionnaires;
- un réseau de concepteurs d'enquête;
- un forum sur le logiciel InDesign.

L'atelier sur les questionnaires sert surtout à trouver des solutions à des problèmes pratiques relativement immédiats et précis concernant la conception de questionnaires. À ce jour, l'atelier s'est surtout révélé efficace pour faciliter la compréhension des processus mis en œuvre dans l'élaboration des questionnaires, pour promouvoir la discussion et pour trouver des solutions à certains problèmes de conception de questionnaires.

Le réseau des concepteurs d'enquête cherche avant tout à partager et à faire connaître les questions d'ordre plus général concernant l'élaboration des enquêtes.

Le forum sur le logiciel InDesign porte sur l'acquisition de compétences relativement à ce logiciel utilisé à Statistics New Zealand pour concevoir des questionnaires sur support papier à remplir soi-même.

### **Soutien pratique aux secteurs spécialisés**

L'équipe centrale trouve des moyens de collaborer avec les secteurs spécialisés et commence à leur fournir des services de soutien plus directs relativement à la conception et à l'élaboration des instruments de collecte.

Comme la petite équipe centrale n'a plus le mandat ou les ressources requises pour appuyer les secteurs spécialisés dans toutes les tâches liées à la collecte de données, elle continue à réévaluer et à repérer les éléments du processus de conception et d'élaboration où elle peut être le plus utile. Elle offre par exemple des services d'examen indépendant des questionnaires en cours d'élaboration par les secteurs spécialisés, ainsi que des services de soutien concernant les entrevues cognitives pendant les activités préalables de mises à l'essai sur le terrain. Ce faisant, l'équipe centrale peut se tenir au courant des travaux pratiques menés par les secteurs spécialisés. Cela facilite également l'apprentissage et le perfectionnement de tous les employés concernés, tout en augmentant le niveau de sensibilisation aux méthodes uniformisées et à la nécessité d'équilibrer la perfection méthodologique et les exigences pratiques.

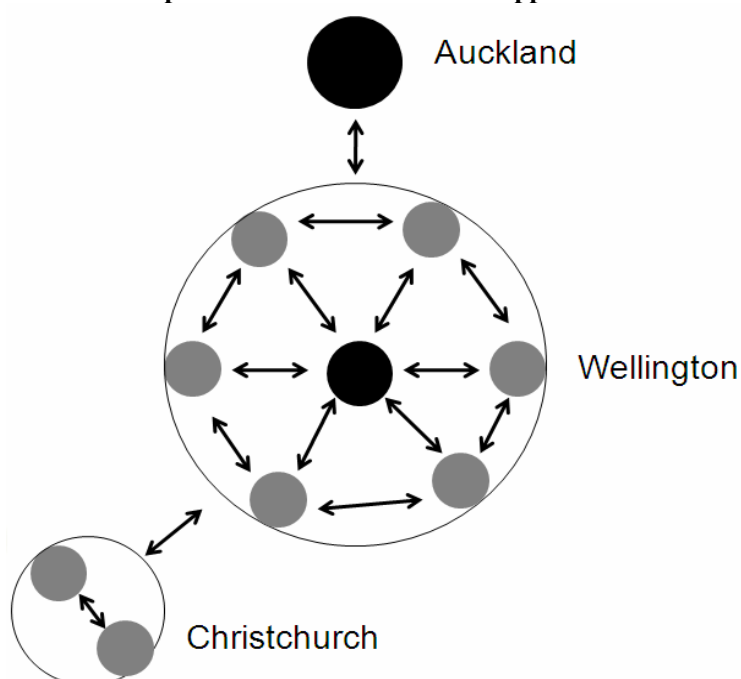
## 7. Nouvelles orientations pour 2009 et les années suivantes

Les efforts serviront maintenant à renforcer davantage les processus de décentralisation. Les communications, la coordination et l'uniformisation des fonctions de collecte à Statistics New Zealand seront renforcées par les mesures suivantes :

- élaborer d'autres normes statistiques et méthodologiques et s'assurer qu'elles sont faciles à appliquer;
- perfectionner les forums de partage des connaissances et offrir davantage de possibilités d'apprentissage;
- accroître la collaboration entre l'équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données et les secteurs spécialisés;
- favoriser les projets de recherche en collaboration entre l'équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données et les secteurs spécialisés.

Figure 7-1

Renforcer les processus et les structures à l'appui de la décentralisation



Le diagramme ci-dessus illustre les relations de travail envisagées entre l'équipe centrale de méthodologistes responsables de la collecte de données à Wellington et les secteurs spécialisés, ainsi qu'entre les secteurs spécialisés.

En perfectionnant davantage les normes, en instaurant des mécanismes de collaboration entre l'équipe centrale et les secteurs spécialisés, ainsi qu'en offrant davantage de possibilités d'apprentissage au personnel, nous espérons pouvoir atteindre un équilibre optimal entre la perfection méthodologique et les exigences pratiques immédiates relativement à l'exécution des fonctions de collecte à Statistics New Zealand. En comprenant mieux les points forts relatifs des modèles centralisé et décentralisé, nous espérons aussi mieux comprendre comment utiliser au mieux nos ressources pour répondre aux besoins d'une structure décentralisée.

Il est difficile de dire si le coût des travaux d'élaboration des enquêtes a changé depuis 2004. Dans tous les secteurs de l'organisme, un plus grand nombre d'employés participent maintenant à la conception et à l'élaboration des fonctions de collecte, mais ce n'est là qu'une partie de leur rôle. Auparavant, dans la structure centralisée, un moins grand nombre d'employés participaient à la conception et à l'élaboration des fonctions de collecte, mais ils y travaillaient à temps plein.



Afin d'évaluer à tous égards la qualité et les coûts d'une structure décentralisée, nous devons tout d'abord intégrer de façon appropriée les processus et les pratiques nécessaires pour permettre au modèle décentralisé de fonctionner efficacement.

Même si nous avons réalisé d'excellents progrès jusqu'à présent, il nous faudra consacrer plus d'énergie pour garantir que la structure décentralisée fonctionne efficacement dans le contexte de travail de Statistics New Zealand.

## **Bibliographie**

Bruengger, H. (2008). How Should a Modern National System of Official Statistics Look?

Cheung, P. (2007). The Evolution of National Statistical Systems: What Lessons Can We Learn? Division Statistique des Nations Unies.

Director of the Statistical Division of UNECE, (2007) Challenges and Opportunities in the Coordination of a Decentralised Statistical System. IAOS, 24

Edmunds, R. (2005). Models of Statistical Systems. PARIS21, Series de document 6.

Heifetz, R. A. Kania, J. V. Kramer, M. R. (2004). Leading Boldly: Adaptive Leadership. *Stanford Social Innovation Review*

Holt, T. et Pullinger, J. (2001). The Implications of Centralised, Decentralised and Devolved Arrangements. ISI, 53<sup>e</sup> session.

Senge, P. M. (2006). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organisation.