

Neuchâtel, le 31 janvier 2017

# Indépendance professionnelle

Recommandations du Conseil d'éthique concernant l'application de la Charte de la statistique publique de la Suisse

## 1 Introduction

L'«indépendance professionnelle» est l'un des principaux fondements de la statistique publique. Elle conditionne la confiance qui est accordée au travail des services de statistique et aux résultats qu'ils produisent. Dans le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, l'«indépendance professionnelle» est le principe numéro un, celui qui «assure la crédibilité des statistiques européennes». Le présent document a pour but d'expliquer plus en détail ce principe fondamental et, surtout, de préciser quelles conditions doivent être réunies, sur les plans légal et organisationnel et sur celui du personnel, pour garantir cette indépendance professionnelle.

## 2 Principe 6 «Indépendance professionnelle» selon la Charte de la statistique publique de la Suisse

La Charte de la statistique publique de la Suisse décrit en ces termes le principe 6 «Indépendance professionnelle», le premier des principes énoncés au chapitre «II. Indépendance» :

*Les services de statistique exercent leur activité en toute indépendance, notamment vis-à-vis du pouvoir politique et de tout groupe d'intérêt.*

*Indicateurs :*

- 6.1 La production et la diffusion des informations statistiques sont organisées de manière à garantir le respect du principe fondamental. Les services qui ne s'occupent pas exclusivement de statistique désignent un ou plusieurs services de statistique qu'ils chargent d'effectuer leurs travaux statistiques.*
- 6.2 Le chef du service de statistique occupe une position hiérarchique qui lui garantit un accès au plus haut niveau de l'administration et à l'autorité politique.*
- 6.3 Le chef du service de statistique a un profil professionnel du plus haut niveau.*
- 6.4 Il appartient au chef du service de statistique de veiller à ce que la diffusion des statistiques s'effectue en toute indépendance.*
- 6.5 Il appartient au chef du service de statistique de définir les méthodes, les normes et les procédures statistiques, ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques.*
- 6.6 Une distinction claire est faite entre la publication de résultats statistiques et les communications de nature politique.*
- 6.7 Le service de statistique, s'il y a lieu, s'exprime publiquement sur les questions statistiques, y compris sur les critiques et l'utilisation abusive des résultats statistiques.*

---

### 3 Qu'est-ce qu'un service de statistique ?

#### 3.1 Remarque préliminaire

En matière de statistique publique, l'indépendance professionnelle concerne les rapports d'un service de statistique avec les organes auxquels il est soumis, les autorités politiques et les groupes d'intérêt lors de l'exécution de ses tâches statistiques. Il est dès lors important de commencer par expliquer ce que l'on entend par service de statistique, puisque le principe d'indépendance professionnelle ne s'applique qu'à cette entité.

#### 3.2 Définition du service de statistique

La Charte énumère au chiffre 5 de l'annexe 1 les organismes qui sont des services de statistique au sens de ladite Charte. En font partie :

- l'Office fédéral de la statistique (OFS) ;
- la CORSTAT ainsi que les offices régionaux et les services de statistique qui en sont membres ;
- toute autre unité administrative de la Confédération (au sens de la loi sur la statistique fédérale) et toute institution de droit public partiellement soumise à la loi sur la statistique fédérale, qui produisent et diffusent régulièrement, sous leur propre responsabilité, des informations statistiques ;
- toute autre unité administrative ou institution de droit public d'un canton ou d'une commune, qui produit et diffuse régulièrement, sous sa propre responsabilité, des informations statistiques.

Cette définition n'est pas totalement appropriée pour définir un service de statistique auquel le principe d'indépendance professionnelle au sens de la Charte doit s'appliquer. Il s'agit plutôt d'une liste d'interlocuteurs et de services de coordination dans le domaine de la statistique publique d'un point de vue organisationnel. Dans le contexte relatif à l'indépendance professionnelle, il est nécessaire de définir ce que recouvre la notion de service de statistique. Dans ce sens, un service de statistique doit remplir les critères suivants :

- être principalement chargé de tâches de la statistique publique ;
- n'exécuter aucune tâche administrative incompatible avec la statistique publique ;
- produire et diffuser des informations statistiques sous sa propre responsabilité ;
- procéder sous sa propre responsabilité au choix des méthodes dans un ou plusieurs des domaines suivants : collecte, plausibilisation, apurement, exploitation et analyse des données.

Les explications données dans le présent document sur l'indépendance professionnelle sont pertinentes essentiellement pour les services de statistique tels qu'ils viennent d'être définis. Pour les autres interlocuteurs et services de coordination dans le domaine de la statistique publique, elles représentent des lignes directrices importantes à prendre en compte ultérieurement, si ceux-ci étaient amenés à reprendre des tâches citées ci-dessus.

---

---

## 4 Cadre légal et politique

L'indépendance (professionnelle) des services de statistique n'est pas absolue, ces derniers faisant généralement partie d'une structure administrative qui s'insère dans un cadre légal et qui est soumise à des processus politiques et administratifs donnés. On mentionnera dans ce contexte principalement les conditions-cadre financières et l'approbation par les autorités politiques du programme statistique. Un service de statistique ne peut par conséquent agir en toute indépendance professionnelle que dans le cadre des crédits budgétaires autorisés et du programme statistique approuvé.

## 5 Objet de l'indépendance professionnelle

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'indépendance professionnelle au sens strict se réfère aux rapports qu'entretiennent les services de statistique avec les organes auxquels ils sont soumis, avec les autorités politiques et les groupes d'intérêt. Elle implique que les services de statistique peuvent exercer leur mandat statistique hors de toute influence politique ou autre influence externe, sur la base des principes de scientificité, d'objectivité, d'impartialité et de qualité figurant dans la charte, en respectant la protection des données et en garantissant leur accessibilité.

L'indépendance professionnelle porte sur les éléments suivants :

- choix des procédures, définitions, méthodes et sources (principe 16) ;
- choix des informations statistiques à produire et à diffuser, en particulier sur la base du programme annuel ou pluriannuel de la statistique et tenant compte des besoins d'information des utilisateurs ;
- choix des médias et de la date de diffusion (principes 20 et 21) ;
- distinction entre les publications statistiques et les communications politiques : l'indépendance professionnelle est ainsi visuellement affirmée (indicateur 6.6) ; les informations de la statistique publique doivent être clairement identifiables, dans l'idéal par un label spécial (indicateur 19.1) ;
- prise de position publique sur des questions statistiques, y compris sur les critiques formulées à l'encontre de résultats de la statistique publique et leur utilisation abusive (indicateur 6.7).

L'indépendance professionnelle telle qu'elle vient d'être décrite n'est nullement en contradiction avec une collaboration avec les départements de l'administration et les autorités politiques. Bien au contraire : le respect du principe de la pertinence des informations statistiques, l'application des normes de qualité et l'observation du principe d'objectivité supposent une vérification et un traitement de toutes les sources et informations disponibles. D'où la nécessité de promouvoir la collaboration avec les autres services et non de l'éviter. Cette collaboration n'entrave en rien l'indépendance professionnelle, puisque c'est le service de statistique qui décide en dernier ressort du contenu, des procédures, définitions et méthodes, de la publication, des moyens et de la date de diffusion, en tenant compte des besoins d'information des utilisateurs.

---

Il convient enfin de souligner une fois encore que l'indépendance professionnelle n'a de sens que si, simultanément, d'autres principes essentiels de la Charte sont respectés. Il s'agit en premier lieu des principes d'impartialité et d'objectivité (principe 7), de responsabilité (principe 8) et de mise en garde (principe 9), également énumérés au chapitre «II. Indépendance». La crédibilité repose en effet précisément sur ces principes. L'indépendance professionnelle est synonyme de liberté, une liberté à laquelle les principes susmentionnés posent toutefois des limites strictes.

## **6 Conditions-cadre de l'indépendance professionnelle**

L'indépendance professionnelle au sens du chiffre 5 ne peut être mise en œuvre avec succès et efficacité que si certaines conditions-cadre de nature légale, organisationnelle et personnelle sont remplies. Ces conditions sont garanties d'une certaine protection de l'indépendance professionnelle du service de statistique.

### **6.1 Inscription dans la loi**

La statistique publique, comme activité de l'Etat, de même que les services statistiques, en tant que responsables, devraient être inscrits dans le droit, idéalement dans une loi, tout du moins dans un règlement ou une ordonnance. La garantie de l'indépendance professionnelle des services de statistique vis-à-vis de toute influence politique ou autre influence externe dans le développement, la production et la diffusion de statistiques devrait également reposer sur une base légale, si possible une loi. Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne mentionne l'inscription dans le droit de l'indépendance de l'autorité statistique déjà dans le premier indicateur (1.1). Même si la Charte suisse n'énonce pas explicitement cette exigence, il y a lieu de tenir compte de cet aspect en élaborant ou en adaptant les bases légales.

### **6.2 Publication du programme statistique**

L'existence d'un programme annuel ou pluriannuel de la statistique publique, qui fixe les priorités en matière de besoins d'information en fonction des ressources financières disponibles et qui est approuvé par l'autorité politique et publié, contribue à assurer l'indépendance professionnelle vis-à-vis des pressions externes potentielles. Il en va de même du calendrier des publications statistiques communiqué à l'avance (principe 21). Le programme statistique constitue par conséquent l'une des conditions essentielles à la bonne mise en œuvre de l'indépendance professionnelle.

### **6.3 Mesures organisationnelles**

L'indépendance professionnelle d'un service de statistique est garantie si ce dernier peut agir de sa propre responsabilité et sans instructions en vertu d'un mandat de statistique publique. Une organisation appropriée peut faciliter la réalisation de ce principe, idéalement par une séparation institutionnelle entre statistique publique et application de mesures administratives. Un établissement de droit public est le plus à même de satisfaire ce principe. Le service de statistique doit occuper une place dans la hiérarchie qui lui garantisse des contacts directs au plus haut niveau de l'administration et avec l'autorité politique (voir aussi indicateur 6.2). Dans tous les cas, l'autorité responsable doit garantir, par des mesures organisationnelles et juridiques appropriées, l'indépendance professionnelle du service de statistique. Dans tous les cas, le service de statistique ne doit se voir confier aucune tâche administrative incompatible ou en contradiction avec la mission de base de la statistique publique.

---

#### **6.4 Aspects liés au personnel**

Conformément à la Charte (indicateurs 6.2 à 6.5), le chef du service de statistique est chargé de veiller à ce que la diffusion des statistiques s'effectue en toute indépendance (indicateur 6.4) et de définir les méthodes, les normes et les procédures statistiques, ainsi que le contenu et la date de publication des résultats. Pour assumer cette responsabilité, le chef du service doit avoir un profil professionnel du plus haut niveau (indicateur 6.3). Le concept d'indépendance professionnelle implique aussi que l'autorité qui nomme le chef du service de statistique doit prendre sa décision uniquement sur la base des compétences professionnelles de ce dernier et non sur la base de considérations politiques. Le point 6.3 donne plus de précisions sur la position hiérarchique du chef du service de statistique.

#### **6.5 Ressources**

Comme mentionné plus haut, la marge de manœuvre financière du service de statistique dépend du budget alloué. La mise en œuvre du principe d'indépendance professionnelle est facilitée, voire favorisée si le service de statistique est doté de ressources suffisantes. D'un autre côté, les recettes qui pourraient impliquer une certaine dépendance devraient n'être autorisées qu'en vertu de dispositions contractuelles qui garantissent sans ambiguïté l'indépendance du service de statistique.

---