
Neuchâtel, le 31.05.2022

Réexamen de la recommandation émise par le Conseil d'éthique en 2014 concernant la mise en œuvre des éléments «simultanéité» et «possibilité de recevoir les informations de manière anticipée» lors de la publication des résultats de la statistique publique (Recommandation sur l'information préalable 2022)

1. Introduction

Contexte de la recommandation de 2014

L'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT) demandent au Conseil d'éthique de revoir sa recommandation formulée en 2014 sur la mise en œuvre des éléments «simultanéité de la diffusion» et «possibilité d'une information préalable» lors de la publication des résultats de la statistique publique (recommandation de 2014). Compte tenu de l'élargissement des tâches de la statistique publique et de la rapide mutation du paysage médiatique, il paraît tout indiqué que le Conseil d'éthique procède à un réexamen de la praticabilité de cette recommandation huit ans après sa mise en application.

La remise d'informations avant le délai de publication communiqué à l'avance (accès anticipé) par la statistique publique de la Suisse repose sur le principe fondamental 21 de la Charte et sur les précisions apportées à ce sujet par le Conseil d'éthique dans sa recommandation de 2014. L'OFS et les autres services statistiques de la Confédération intégrés dans le Système statistique européen (SSE) sont en outre tenus de respecter les prescriptions correspondantes du SSE définies dans le Code de bonnes pratiques (CoP) et précisées dans le Quality Assurance Framework (QAF).

La recommandation de 2014 a été établie à l'initiative du Conseil d'éthique. Elle constitue le premier approfondissement pratique d'un principe de la Charte que le Conseil d'éthique a réalisé à l'intention des services de la statistique publique. Elle comporte neuf recommandations concrètes, chacune d'entre elles étant complétée par des commentaires très détaillés. Deux chapitres d'introduction (1. Objet des présentes recommandations, 2. Considérations de principe) précèdent les neuf recommandations, lesquelles sont suivies d'une annexe sur leur champ d'application.

Le Conseil d'éthique ne voit aujourd'hui pas de raison de reformuler intégralement les directives figurant dans sa recommandation de 2014. Il maintient donc celle-ci dans les grandes lignes en l'adaptant ou en la complétant ici et là.

La présente version remplace la recommandation de 2014, qui reste cependant accessible sur le site web du Conseil d'éthique à des fins de documentation. La première version contient, notamment dans les commentaires d'une certaine ampleur, de précieuses informations détaillées dont le poids a été parfois évalué autrement dans la nouvelle version ou qui ont été supprimées dans l'optique d'une application pragmatique de la recommandation.

Nous rappelons donc ci-après tout d'abord certains **points fondamentaux**, qui avaient jusqu'ici pris place dans les commentaires, puis nous passons en revue les **principaux compléments et précisions** par rapport à la version de 2014. Viennent ensuite neuf recommandations, pour respecter la structure de 2014 à des fins de comparaison.

La révision de la recommandation de 2014 par le Conseil d'éthique englobe tous les services de la statistique publique. Font partie de ces derniers les services statistiques régionaux et les membres de Fedestat, soit les producteurs de statistiques de la Confédération et d'autres organes et institutions soumis entièrement ou en partie à la loi sur la statistique fédérale.

2. Considérations de principe sur l'accès anticipé aux informations

Accès anticipé aux informations

L'accès anticipé aux informations accordé à un utilisateur doit en premier lieu permettre à ce dernier de préparer les informations de sorte qu'elles puissent être diffusées à la date de publication prédéfinie. Il doit lui permettre p. ex. de répondre aux questions provenant des médias et du public intéressé au moment de la publication ou de compléter à ce moment-là des résultats de la statistique fédérale par des données spécifiques à une région. L'accès anticipé aux informations ne doit pas être la règle et il se conforme toujours au principe 21 de la Charte, à savoir: «Un cercle restreint et clairement défini d'utilisateurs peut recevoir des informations préalables sous embargo». Nul ne peut se prévaloir d'un droit à un accès anticipé, sauf si une disposition légale le prévoit expressément (p. ex. pour tous les membres du gouvernement). L'accès anticipé aux informations doit être demandé et dûment justifié au service produisant ces informations. Élément nouveau: lorsqu'un utilisateur sollicite régulièrement un accès anticipé, il peut désormais bénéficier d'un accès anticipé standard, réglé dans le cadre d'une convention.

Services pouvant entrer en ligne de compte comme destinataires d'informations préalables:

Les services internes au système ainsi que quelques services externes peuvent en principe accéder à des informations préalables. Les collaborateurs du service statistique produisant les informations sont aussi visés par cette recommandation. Ils sont considérés comme **internes**, l'application de l'accès anticipé à l'interne étant laissée à l'appréciation de la direction du service statistique responsable.

Les services internes au système

- Il s'agit ici des services statistiques qui font partie du système statistique suisse, qui existe «de facto» mais pas «de jure». Ces services comprennent, outre l'OFS, les services statistiques régionaux représentés dans la Corstat ou Regiostat ainsi que les membres de Fedestat. Ils correspondent ainsi dans une large mesure aux «utilisateurs appartenant à d'autres services statistiques» ainsi désignés dans la recommandation de 2014.
- Au niveau cantonal ou régional, l'appartenance interne au système des services statistiques est conférée par un système de statistique publique juridiquement contraignant.

Les services externes suivants

- Tous les autres services ainsi que les directions de département et d'office (y compris leurs secrétariats) compétentes pour des mesures politiques appartenant à la même administration que le service statistique responsable.
- Les directions de département et d'office cantonales (y compris leurs secrétariats) compétentes pour des mesures politiques ainsi que le secrétariat de la conférence concernée des gouvernements cantonaux (pour les résultats structurels des statistiques fédérales).
- Les agences de presse
- Les associations, entreprises, etc. jouant un rôle opérationnel dans l'acquisition de données (et non à titre de répondants)

D'autres services externes dans des cas exceptionnels justifiés

Un accès anticipé aux informations ne peut être accordé à des journalistes et de manière générale aux médias que dans des cas particuliers dûment justifiés. (Voir la recommandation 2)

Ne sont pas considérés comme informations préalables

- Une densification d'échantillon demandée par des cantons ou des villes dans le cadre de relevés de données nationaux fonde un droit de copropriété des données portant sur le territoire concerné. Elle ne relève donc pas de cette recommandation.
- L'échange anticipé d'informations dans le cadre de statistiques cofinancées (HESTA, City-Statistics, etc.) est réglé dans les contrats de coopération correspondants et ne fait pas partie de cette recommandation.
- Dans le cadre du processus de production d'une statistique, soit avant la diffusion des résultats, l'échange de données et de résultats entre les services impliqués internes au système est possible à des fins de contrôle de la qualité. Il n'est pas considéré comme un accès anticipé aux informations.

3. Compléments et précisions par rapport à la recommandation de 2014

Convention (voir la recommandation 3)

La possibilité d'avoir régulièrement un accès anticipé standard réglé dans le cadre d'une convention devrait être accordée en premier lieu aux services internes au système. Les services statistiques régionaux ont établi avec l'OFS un portefeuille commun qui permet un accès simultané optimal à des informations statistiques à tous les niveaux de l'État. Les besoins d'information des membres de Fedestat sont moins homogènes et ne peuvent donc que difficilement trouver place dans un portefeuille commun, notamment avec les services statistiques régionaux. L'accès anticipé standard accordé sur la base d'une convention est cependant aussi ouvert à ces services et aux services externes.

Publication commune ou publication clairement séparée (voir la recommandation 2)

Comme jusqu'ici, l'élaboration et la publication p. ex. d'un communiqué de presse rédigé en commun doivent être réservées jusqu'au délai officiel de publication aux seuls services statistiques qui traitent un thème ensemble. Une publication simultanée d'un service statistique et d'un service provenant d'un autre domaine, p. ex. sous la forme d'un bulletin aux médias ou dans le cadre d'une conférence de presse, est possible à certaines conditions; il faut cependant que les textes, les déclarations, les commentaires des services impliqués soient séparés ou du moins clairement attribuables à chacun de ces services.

Accès anticipé aux informations accordé aux médias uniquement dans des cas particuliers dûment justifiés (voir la recommandation 2)

Un accès anticipé peut être accordé à des professionnels des médias dans des cas particuliers dûment justifiés. Il convient de souligner que si cette pratique peut avoir cours, elle doit l'être de manière restrictive.

Directives sur les délais d'anticipation comme cadre d'orientation (voir la recommandation 5)

Ni le CoP ni le QAF ne contiennent de directives concrètes concernant les délais. Eurostat et les offices nationaux de statistique ont édicté leurs propres directives avec des délais d'anticipation de longueur très différente tendant à être plus courts que ceux indiqués dans la recommandation de 2014. Les indications relatives aux délais figurant dans celle-ci sont donc maintenues uniquement à titre de cadre d'orientation.

4. Les recommandations point par point

Recommandation 1: Simultanéité

Les nouveaux résultats parviennent de manière simultanée à tous les destinataires. En cas de différents produits ou canaux de diffusion, la publication électronique est prioritaire et doit être effectuée intégralement dans les 15 minutes suivant le délai de publication annoncé. Les résultats détaillés complétant p. ex. un communiqué de presse peuvent être livrés après coup, également en respectant le principe de simultanéité.

Recommandation 2: Travaux préparatoires avant le délai officiel de publication

L'accès anticipé doit en premier lieu permettre à l'utilisateur de procéder à des travaux préparatoires internes en vue de mesures après le délai officiel de publication. La publication d'informations complémentaires, au moment officiel de diffusion, doit être réservée à des services internes au système, notamment les services statistiques régionaux, pour qu'ils puissent assortir les résultats de la statistique fédérale de données touchant spécifiquement leur région. (La publication d'informations complémentaires est par ailleurs aussi possible pour les copropriétaires de données ou lorsqu'elle concerne des statistiques cofinancées; un accès anticipé ne se justifie pas dans ces deux cas.)

Les publications communes, comme par exemple un bulletin aux médias rédigé conjointement au moment de la publication, doivent être réservées aux services statistiques qui traitent un thème en commun. Une telle collaboration peut être instaurée p. ex. entre un service fédéral et un service régional. Une publication commune, au moment officiel de diffusion, d'un service de statistique et d'un organe politique responsable, p. ex. sous la forme d'un bulletin aux médias ou d'une conférence de presse, est aussi possible lorsque les textes, les déclarations, les commentaires, etc. sont présentés séparément ou du moins clairement attribuables à chacun des partenaires. Cela vaut également pour une publication simultanée avec des groupes d'intérêts tels que des associations ou des entreprises jouant régulièrement dans le processus de production d'une certaine statistique un rôle autre que celui de répondant. Si ces publications sont prévues pour le moment de diffusion prédéfini, un accès anticipé est alors nécessaire.

Un accès anticipé aux informations ne peut être accordé à des journalistes et de manière générale aux médias (en dehors des agences de presse) que dans des cas particuliers dûment justifiés, pour p. ex.:

- des statistiques structurelles très complexes (p. ex. scénarios démographiques)
- une présentation très élaborée de résultats d'actualité nécessitant des travaux préparatoires importants, par ex. un rapport à produire pour l'heure du téléjournal.

Recommandation 3: Embargo et convention

Le service statistique produisant les informations doit informer par écrit les services bénéficiant d'un accès anticipé de leurs obligations en matière d'embargo. La réception de cette information écrite vaut comme une approbation de ces obligations. En cas d'octroi d'un accès anticipé revenant régulièrement, les obligations relatives à l'embargo peuvent être consignées dans une convention. Celle-ci doit être signée par le service bénéficiant de l'accès anticipé.

Recommandation 4: Agences de presse

Pour les agences de presse qui se limitent à diffuser les informations sans les commenter, un accès anticipé de 30 minutes au maximum est recommandé.

Recommandation 5: Dispositions concernant les délais

- Les résultats conjoncturels sont des statistiques économiques à périodicité mensuelle ou trimestrielle. Leur livraison anticipée doit être réduite au minimum absolu en raison du risque d'exploitation des informations reçues préalablement pour réaliser des transactions sur les marchés, notamment financiers (délit d'initié). Un accès anticipé de 24 heures au maximum est recommandé.
- Les résultats structurels sont des statistiques à périodicité annuelle ou pluriannuelle, voire des statistiques non économiques dont la périodicité est de moins d'une année. Un accès anticipé de 72 heures au maximum est recommandé.

Par ailleurs, les services statistiques sont libres d'accorder à titre exceptionnel et pour des raisons dûment justifiées des accès anticipés plus longs lorsqu'il s'agit de statistiques très complexes, p. ex dans le cadre de relevés structurels ou de projets communs.

Recommandation 6: Services éventuellement impliqués tels que service de communication, service de traduction, etc.

Si les résultats d'un service statistique sont publiés par l'intermédiaire d'un service de communication en raison de règles administratives, ou sont traités par un service de traduction, un service informatique, etc., les délais prévus doivent être respectés. Tous ces services sont assujettis aux dispositions en matière d'embargo. La décision d'accorder ou non un accès anticipé à d'autres services est du ressort du service statistique responsable.

Recommandation 7: Liste des services bénéficiant d'un accès anticipé

La liste des services bénéficiant d'un accès anticipé doit être rendue publique et elle précise pour chacun d'entre eux la statistique concernée et le délai d'anticipation accordé. La livraison anticipée à des agences de presse et par exemple aux services statistiques régionaux d'informations portant sur des résultats relevant de la statistique fédérale peut être signalée de manière générale sans donner une liste nominative des différents destinataires.

Il est recommandé à l'OFS de publier comme jusqu'ici une liste correspondante sur son site Web. La même recommandation est adressée aux services régionaux dans le cas où ils accordent un accès anticipé. Les services bénéficiant d'un accès anticipé sont énumérés un à un ou signalés de manière générale dans les publications. Ces dernières peuvent sinon renvoyer à la liste correspondante.

Comme les services à qui un accès anticipé a été accordé sont rendus publics, ceux bénéficiant du même accès anticipé peuvent échanger des informations également pendant la période d'embargo sans enfreindre ce dernier.

Recommandation 8: Sanction en cas de non-respect de l'embargo

Lorsque l'embargo n'est pas respecté, l'utilisateur en faute se voit retirer son accès anticipé. La décision de lever la sanction est du ressort du service statistique responsable.

Recommandation 9: Réexamen du besoin d'accès anticipé

Le besoin de bénéficier d'une information préalable régulière réglé par convention doit être réévalué périodiquement et éventuellement adapté.

Au nom du Conseil d'éthique

Peter Laube