

# La crédibilité en tant que pierre angulaire de la statistique publique

## 1. Introduction

Comme nous le verrons ci-dessous, l'information joue un rôle de plus en plus important dans notre société. D'un autre côté, l'information est perçue avec scepticisme et sa fiabilité est mise en doute. L'objectif de ce document est de souligner l'importance de la "crédibilité" des statistiques publiques, de rendre visibles ses facteurs d'influence et de formuler des recommandations.

Le paysage de l'information a subi des changements durables à bien des égards. Le développement de l'enseignement au cours des dernières décennies, l'intensification des activités de recherche universitaire et privée, les progrès rapides des technologies de l'information et de l'intelligence artificielle, l'augmentation considérable des capacités de calcul et de stockage conjuguée à une vitesse de traitement accrue, ainsi que les progrès de la numérisation et de la transformation numérique ont grandement contribué au développement de notre société de l'information et du savoir<sup>1</sup>. Ce développement génère des besoins croissants d'information, qui sont couverts par un large éventail de données provenant de sources multiples.

L'information statistique, en tant qu'élément essentiel de l'information demandée et offerte, est de plus en plus souvent obtenue, parallèlement aux enquêtes statistiques traditionnelles, à partir de sources de données non statistiques. Il s'agit d'une part des registres administratifs, que l'Office fédéral de la statistique, en particulier, utilise systématiquement, notamment en appariant les données, et d'autre part des grandes quantités de données nouvellement créées grâce à la numérisation. « Big data » est le mot-clé moderne de ce développement.<sup>2</sup> Outre l'analyse de données structurées, la science des données (data science) s'intéresse également à l'analyse de ces nouvelles sources de données. Dans ce contexte, la statistique publique est confrontée à la question de la qualité des données utilisées et des connaissances qui en découlent.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Christiane Reinecke, Wissensgesellschaft und Informationsgesellschaft, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 11.2.2010, <http://docupedia.de/zg/Wissensgesellschaft?oldid=129305>

<sup>2</sup> Diego Kuonen, Statoo Consulting, Big Data und künstliche Intelligenz, Präsentationsfolien 4.10.2018, [https://www.ocom.ch/?action=get\\_file&id=24&resource\\_link\\_id=973](https://www.ocom.ch/?action=get_file&id=24&resource_link_id=973)

<sup>3</sup> Walter J. Radermacher, Governance der amtlichen Statistik – Vertrauen in die Qualität von Informationen, AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv (2017) 11: 65. <https://doi.org/10.1007/s11943-017-0207-7>

Enfin, il convient de mentionner ce qu'il est convenu d'appeler les « médias sociaux », qui produisent et diffusent des informations de toutes sortes de manière incontrôlée et opaque, parfois fausse. Ce manque de transparence et ces « fake news » ont provoqué la méfiance à l'égard des informations diffusées, y compris les informations statistiques.<sup>4</sup> Dans ce contexte, il convient également de mentionner le mot de l'année 2017 « post-factuel », qui fait référence au terme anglais « post-truth ». On parle aussi d'une « société post-factuelle » ou d'une « ère post-factuelle ». Il s'agit d'exprimer l'idée que les sentiments priment sur les faits.<sup>5</sup>

La crédibilité d'un organisme de diffusion de l'information est établie lorsque le destinataire de l'information le juge comme étant « digne de foi ». La crédibilité est basée sur les qualités que le bénéficiaire attribue aux personnes et aux institutions et à leurs résultats.<sup>6</sup> Ces qualités sont principalement un comportement digne de foi et une compétence professionnelle. Un comportement est notamment jugé digne de foi s'il reflète des principes éthiques et moraux. Pour la statistique publique, ces principes sont énoncés dans la Charte. Une compétence professionnelle se juge aux connaissances et à la capacité de produire et de communiquer des informations pertinentes et objectives. La crédibilité est le fondement de la confiance : si la source est crédible, on a confiance dans la qualité des méthodes utilisées, dans le contenu et la pertinence des informations diffusées.<sup>7</sup>

La statistique publique, qui a pour mission de produire et de mettre à disposition des informations statistiques sur notre société qui sont actuelles, objectives, de haute qualité et faciles à utiliser, est confrontée à des défis majeurs dans l'environnement décrit. Avec la « Charte de la statistique publique de la Suisse », elle s'est dotée d'un code de bonnes pratiques visant à garantir la confiance dans la statistique publique. Cependant, cette confiance doit être développée et constamment entretenue. La communication et le dialogue avec toutes les parties prenantes jouent ici un rôle décisif.

---

<sup>4</sup> Valerie Zaslowski, Der Faktenlieferant unter Druck, Neue Zürcher Zeitung, 4.4.2018, <https://www.nzz.ch/schweiz/der-faktenlieferant-unter-druck-ld.1374404>

<sup>5</sup> Eduard Kaeser, Das postfaktische Zeitalter, Neue Zürcher Zeitung, 22.08.2016, <https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/googeln-statt-wissen-das-postfaktische-zeitalter-ld.111900>

<sup>6</sup> Günter Bentele: Der Faktor Glaubwürdigkeit. Forschungsergebnisse und Fragen für die Sozialisationsperspektive, in: Publizistik 33/1988, S. 406-426, S. 408.

U. Nawratil (1997) Was ist Glaubwürdigkeit? Begriffsklärung und Definition. In: Glaubwürdigkeit in der sozialen Kommunikation. Studien zur Kommunikationswissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

G. Bentele, R. Seidenglanz (2015) Vertrauen und Glaubwürdigkeit. In: R. Fröhlich, P. Szyszka, G. Bentele (eds) Handbuch der Public Relations. Springer VS, Wiesbaden, [https://doi.org/10.1007/978-3-531-18917-8\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-531-18917-8_26)

<sup>7</sup> I.C. Vogel, J. Milde, K. Stengel et al., Glaubwürdigkeit und Vertrauen von Online-News – Ein kommunikationswissenschaftlicher Überblick, Datenschutz und Datensicherheit (2015) 39: 312.

<https://doi.org/10.1007/s11623-015-0419-3>

## 2. Indépendance professionnelle

L'indépendance professionnelle des autorités statistiques est une condition préalable essentielle à la confiance dans les statistiques publiques. Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne mentionne même « l'indépendance professionnelle » comme premier principe qui « assure la crédibilité des statistiques européennes ».

En janvier 2017, le Conseil d'éthique a publié un document de recommandation sur l'indépendance professionnelle ([http://www.conseilethique-stat.ch/fr/assets/File/empfehlungen/Indépendance-professionnelle\\_recommandations-Conseil-d'éthique\\_20170131.pdf](http://www.conseilethique-stat.ch/fr/assets/File/empfehlungen/Indépendance-professionnelle_recommandations-Conseil-d'éthique_20170131.pdf)). Les principes les plus importants sont résumés ci-dessous.

L'indépendance professionnelle fait référence à la relation entre les autorités statistiques et les autorités supérieures, les autorités politiques et les groupes d'intérêt. L'exigence est que les autorités statistiques puissent remplir leur mission statistique sans influence politique ou autre, sur la base des principes de rigueur scientifique, d'objectivité, d'impartialité et de qualité énoncés dans la Charte et dans le respect de la protection des données et de leur accessibilité. Cela n'exclut toutefois pas que les besoins d'information puissent être discutés avec les parties prenantes (voir point 4).

L'indépendance professionnelle comprend les éléments suivants :

- choix indépendant des procédures, définitions, méthodes et sources ;
- choix indépendant du contenu statistique à produire et à publier, en tenant compte des objectifs généraux, tels que le programme législatif, le programme statistique (pluri-) annuel, etc. ;
- choix indépendant du support de diffusion et de la date de diffusion ;
- séparation des communications statistiques et politiques ;
- prise de position publique sur les questions statistiques, y compris la critique des résultats des statistiques publiques et de leur mauvaise utilisation.

Les conditions-cadres juridiques, organisationnelles et personnelles suivantes favorisent l'indépendance professionnelle :

- la statistique publique, l'office statistique qui en est responsable et leur indépendance professionnelle sont juridiquement ancrés ;
- le programme statistique et le calendrier de publication des informations statistiques sont publiés à l'avance ;
- l'office de statistique n'est chargé d'aucune tâche administrative susceptible d'entrer en contradiction ou en conflit avec la tâche principale de la statistique publique ;

- le chef ou la cheffe de l'office de statistique possède un haut niveau de compétence professionnelle et est choisi uniquement sur la base de ses aptitudes professionnelles et de gestion.

La statistique publique est l'un des piliers les plus importants de la planification et du pilotage de l'État et de la société. Cela implique que de nombreux contenus de la statistique publique sont dérivés des objectifs et des programmes de la politique et de l'administration. Le programme législatif du Conseil fédéral et les lignes directrices de ce programme constituent donc une référence importante pour le programme statistique pluriannuel de la Confédération. Il en va de même au niveau cantonal ou communal.

Dans le processus de production statistique, l'indépendance professionnelle - pour résumer - doit être comprise comme signifiant que, dans une première phase, l'Office statistique, avec ses partenaires, analyse et discute avant tout les questions de contenu dont les réponses doivent être étayées par les informations statistiques. La production effective de l'information statistique (y compris la diffusion) s'effectue alors de manière indépendante dans la deuxième phase, c'est-à-dire sous la seule responsabilité de l'Office statistique. En revanche, la troisième phase finale, l'interprétation politique et la définition éventuelle des mesures sont effectuées indépendamment des statistiques et sous la seule responsabilité des utilisateurs.

### **3. Protection des données et secret statistique**

Les données individuelles confiées aux offices de statistique sont soumises au secret statistique. Cela signifie deux choses : les données collectées à des fins statistiques ne peuvent pas être utilisées à des fins administratives (utilisation exclusive) et les données statistiques ne peuvent être publiées que si - sans effort excessif - elles ne permettent pas de tirer des conclusions concernant une personne physique ou morale.

Seul le strict respect de la protection des données renforce la confiance dans les statistiques publiques. Les données individuelles ne peuvent être transmises à des fins statistiques ou de recherche que sous une forme anonymisée et avec un contrat de protection des données. En outre, des réglementations plus strictes s'appliquent à l'appariement de données sur la base de règlements spécifiques.

### **4. Participation des parties prenantes**

Les statistiques publiques constituent un cadre de référence assurant la comparabilité des informations. Ce cadre de référence doit être convenu avec toutes les parties prenantes concernées (milieux concernés et intéressés) afin de garantir que les informations statistiques sont pertinentes et adaptées aux besoins. Cela renforcera également la crédibilité des résultats publiés. La représentation statistique de la réalité présuppose la résolution du problème d'adéquation si l'on veut que les données recueillies représentent le phénomène réel dans une mesure suffisante. Il s'agit avant tout de déterminer les caractéristiques sur lesquelles doit porter l'enquête en fonction de l'objectif de l'étude, de délimiter la population

et d'appliquer des méthodes d'enquête et d'analyse adéquates. Cet objectif ne peut généralement être atteint que par un dialogue avec les parties prenantes.

Les statistiques ne fournissent pas des faits « vrais » a priori, mais sont généralement une approximation de la réalité. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur une base uniforme. Cela signifie, par exemple, que les nomenclatures et les définitions des termes doivent être le résultat d'un processus de recherche de consensus qui tient compte des conventions internationales. Le dialogue avec les parties prenantes est donc essentiel si l'on veut que les statistiques publiques soient crédibles.

Si nécessaire, ce dialogue doit être maintenu dans toutes les phases du processus de production statistique, depuis la définition des besoins en information (programme pluriannuel) jusqu'aux méthodes de relevé et d'exploitation et au type de publication des résultats ciblé sur les utilisateurs. Ce dialogue est dans l'intérêt de tous car il favorise la qualité de l'information et renforce la confiance dans les statistiques publiques. Le dialogue avec les parties prenantes ne limite en rien l'indépendance professionnelle des offices de statistique, étant donné que la décision sur les procédures, définitions, méthodes et sources à utiliser, ainsi que sur le type d'analyse et la présentation des résultats, relève de leur seule responsabilité. La participation des parties prenantes a pour but d'assurer la transparence, de renforcer la confiance et d'éviter que des aspects importants ne soient insuffisamment pris en compte. Une éventuelle tension entre l'indépendance professionnelle requise des offices de statistique et la participation des parties prenantes ne peut être atténuée que par le dialogue et avec la plus grande transparence possible.

L'indice national des prix à la consommation en est un bon exemple. L'inflation, c'est-à-dire l'évolution moyenne des prix des biens et services consommés par les ménages privés sur une certaine période de temps, est un phénomène qui ne peut être observé directement. Il est nécessaire de convenir d'un grand nombre d'aspects méthodologiques d'enquête et d'exploitation qui garantissent également la comparabilité internationale. A cet effet, l'Office fédéral de la statistique met en place un groupe de travail avant chaque révision, au sein duquel tous les groupes d'intérêts importants et la communauté scientifique sont représentés, dans le but de se mettre d'accord sur un concept de relevé et d'exploitation. L'inflation calculée sur la base de ce concept est ensuite utilisée et acceptée comme valeur de référence par tous les groupes d'intérêt.

## **5. Utilisation de sources de données fiables**

Outre les enquêtes statistiques traditionnelles réalisées par les autorités statistiques elles-mêmes à l'aide de termes et de méthodes définis, il existe désormais un grand nombre de sources de données supplémentaires utilisées par les statistiques publiques.

Tout d'abord, il convient de mentionner les données à la disposition de l'administration. La Charte de la statistique publique de la Suisse, avec son principe fondamental 14 « proportionnalité et optimisation des dépenses », stipule que les autorités statistiques ne peuvent effectuer des enquêtes que lorsque les données administratives ne sont pas disponibles ou sont de qualité insuffisante. La loi fédérale sur la statistique (par ex. art. 4) et certaines lois cantonales sur la statistique contiennent également une disposition similaire. L'utilisation de données administratives à des fins statistiques présuppose le respect de critères de qualité stricts : la population doit pouvoir être définie en fonction de la finalité de l'enquête, les termes utilisés doivent être uniformes, à jour et utilisables à des fins statistiques. En ce qui concerne les registres cantonaux et communaux des habitants, une loi d'harmonisation des registres a été adoptée pour assurer la comparabilité et la qualité des données.

Les données d'un registre seul ne sont souvent pas en mesure de répondre aux exigences en matière d'information. Elles doivent être appariées à des données provenant d'autres registres administratifs ou même à des données individuelles provenant d'enquêtes statistiques. L'appariement des données constitue un défi particulier. Du point de vue de la loi sur la protection des données, il est nécessaire, entre autres, d'élaborer des règles de traitement qui garantissent que les profils individuels créés par l'appariement ne sont utilisés qu'à des fins statistiques. Une base juridique doit être en place. Du point de vue de la qualité, il faut clarifier si les sources à appairer ont un contenu et une qualité qui permettent de produire l'information souhaitée de manière fiable. Cela exige un haut niveau de compétence méthodologique et technique.<sup>8</sup>

La situation de départ est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de traiter, d'apparier et d'analyser de grandes bases de données, parfois hétérogènes, qui relèvent du terme « big data » et sont presque exclusivement du domaine privé. Il existe également de nombreuses autres données structurées et non structurées ainsi que des bases de données hétérogènes et multi-sources. Les statistiques publiques en sont encore au début de cette évolution. L'importance du « big data » a été reconnue au niveau fédéral. Une étude commandée par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et réalisée par la Haute école spécialisée bernoise déclare : « Le big data offre des opportunités et des avantages importants, tels que l'acquisition de nouvelles connaissances et la découverte de nouvelles connexions, la personnalisation des offres et des informations, l'amélioration des prévisions dans une grande variété de domaines, le renforcement de la flexibilité des entreprises et des organisations, l'optimisation des processus et la prise de décisions basées sur les faits ».<sup>9</sup> Ces possibilités comprennent cependant des risques importants, en particulier une mauvaise utilisation potentielle des données, une représentativité insuffisante, un manque de métadonnées et une protection des données insuffisante. Outre la protection des données, la compétence méthodologique et, surtout, la garantie de la qualité nécessaire des données sont d'une

<sup>8</sup> Bundesamt für Statistik, Verknüpfungsrichtlinien, Version 1.1; 22.02.2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.2760554.html>

<sup>9</sup> Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Big Data: Chancen, Risiken und Handlungsbedarf des Bundes, <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/bakom-infomailing/bakom-infomailing-40/big-data-chancen-und-risiken.html>

importance capitale pour la statistique publique dans le domaine du « big data ». Les problèmes méthodologiques découlent du fait que ces données n'ont pas été créées dans le cadre d'un processus de collecte statistique contrôlé et ne correspondent généralement pas aux méthodes, classifications et définitions normalisées de la statistique publique.

Pour être et rester crédible, la statistique publique doit garantir que les sources de données utilisées sont fiables et utilisables pour la production d'informations statistiques objectives et peuvent être évaluées par des méthodes appropriées. Si la qualité des données provenant de ces sources ne peut être correctement évaluée, l'évaluation de la qualité doit être communiquée de manière transparente.

## 6. Qualité

Seule une qualité élevée des processus et des résultats statistiques crée la confiance parmi les utilisateurs de la statistique publique. La qualité a plusieurs aspects. Dans ce domaine, la Charte formule des principes sur quatre aspects : standards de qualité, méthodes, cohérence et comparabilité, exactitude et fiabilité. Le principe de « transparence » doit également être mentionné, ce qui signifie que les méthodes et les termes utilisés doivent être documentés et publiés. La transparence distingue les statistiques publiques et constitue une mesure importante pour la confiance. Enfin, l'expertise de la direction et du personnel des services de statistique producteurs d'informations ne doit pas être passée sous silence, car elle garantit le respect des exigences de qualité.

Les principales caractéristiques de qualité des statistiques publiques énumérées dans la Charte peuvent être brièvement résumées comme suit :

- Les concepts, méthodes et procédures de collecte, de traitement, de stockage et de publication des informations statistiques sont élaborés sur la base de normes nationales ou internationales, de méthodes scientifiques reconnues et d'une éthique professionnelle.
- Les domaines de la statistique publique doivent être cohérents en eux-mêmes et entre eux en ce qui concerne leur contenu informationnel. Des concepts, classifications, modalités et méthodes reconnus au niveau national ou international sont appliqués.
- Les autorités statistiques fixent des objectifs de qualité vérifiables et généralisables pour les informations statistiques.
- Les résultats statistiques doivent mesurer les situations qu'ils représentent aussi fidèlement, précisément et uniformément que nécessaire.
- L'information doit avoir une grande pertinence pour la politique et la société.
- Un système de gestion de la qualité documenté est en place.

La crédibilité des statistiques publiques est renforcée si, en plus de la transparence des méthodes appliquées, il y a également une communication sur l'assurance qualité réalisée.

## **7. Diffusion de l'information axée sur l'utilisateur**

Un principe important de la Charte (principe 3) indique que l'information statistique est librement accessible, sous réserve du secret statistique et d'une qualité suffisante. L'information statistique est un « bien public ». Les résultats statistiques sont soit publiés, soit mis à disposition sur demande.

La mise en œuvre de ce principe axé sur l'utilisateur pose un défi majeur, car l'objectif est de transformer l'information statistique en savoir, c'est-à-dire d'atteindre efficacement les utilisateurs avec leurs différents besoins en information, leurs différents niveaux d'éducation et de connaissance et les canaux d'information qu'ils utilisent. Mieux cet objectif est atteint, plus la crédibilité des statistiques publiques est élevée.

Les conditions préalables les plus importantes pour atteindre cet objectif sont ancrées dans la Charte de la statistique publique. Celles-ci sont résumées ainsi :

- **Transparence** : les méthodes et procédures utilisées sont accessibles au public.
- **La présentation et le commentaire des résultats** devraient faciliter une interprétation appropriée et des comparaisons pertinentes.
- **Impartialité et objectivité** : l'information statistique est compilée, analysée, présentée et commentée de manière impartiale. Le choix des sources, des méthodes et des procédures statistiques est objectif et fondé sur des critères scientifiques. Les résultats doivent également être plausibles, c'est-à-dire répondre aux attentes du public, et s'ils ne le sont pas, ils doivent être expliqués spécifiquement.
- **Sélection du produit d'information et du canal d'information** appropriés pour les destinataires : les informations statistiques doivent être présentées et commentées de manière appropriée pour les destinataires. Tous les canaux d'information appropriés devraient être utilisés. Les médias sociaux et la communication orale (radio, télévision, réunions, etc.) en font partie.
- **Normes de publication** : l'information statistique est clairement reconnaissable comme un produit de la statistique publique.
- **Ponctualité et simultanéité** : des informations statistiques régulières sont publiées selon un calendrier annoncé à l'avance. Les informations statistiques sont diffusées simultanément à tous les utilisateurs. Toute information préalable doit être justifiée et rendue public.

---

Le Conseil d'éthique a publié une recommandation spéciale à ce sujet en 2014 ([http://www.conseilethique-stat.ch/fr/assets/File/empfehlungen/Simultanéité\\_F.pdf](http://www.conseilethique-stat.ch/fr/assets/File/empfehlungen/Simultanéité_F.pdf)). Un autre aspect dans ce contexte est l'actualité de l'information statistique.

Enfin, il convient de mentionner la culture statistique. Les utilisateurs devraient être mieux à même de lire et d'utiliser les statistiques. Les statistiques publiques devraient utiliser plus de ressources pour accroître la compréhension des utilisateurs. Il s'agit, d'une part, d'établir une meilleure coopération avec le système éducatif et les médias et, d'autre part, de développer de nouvelles activités coordonnées au niveau international (par exemple des cyberconférences).<sup>10</sup>

## 8. Gestion des erreurs et des critiques

Même avec de bons systèmes d'assurance qualité, les résultats statistiques et les commentaires publiés peuvent contenir des erreurs. Il peut y avoir une variété de raisons : erreurs dans l'enquête, dans l'exploitation, dans l'application des méthodes, dans l'interprétation.

La Charte connaît le principe de la « rectification ». En vertu de ce principe, les autorités statistiques devraient rectifier les résultats entachés d'erreurs significatives, s'abstenir temporairement de toute nouvelle publication et informer les utilisateurs.

Le principe de « mise en garde » inscrit dans la Charte signifie également que les utilisateurs doivent être informés de manière appropriée des interprétations erronées et des usages abusifs des résultats statistiques. Les statistiques publiques devraient utiliser davantage de ressources dans ce domaine. C'est la seule façon d'identifier et de corriger les « fake news ».

Si les résultats sont douteux en raison de la méthode choisie ou des interprétations des utilisateurs, la situation initiale peut être plus difficile. Dès lors, la transparence et la justification des méthodes utilisées ou de l'interprétation choisie, ainsi que la référence au dialogue avec les parties prenantes - en tenant compte de l'indépendance - sont une première condition importante pour clarifier la situation initiale. Dans de tels cas, un dialogue ouvert avec les organismes ou les personnes qui rapportent les critiques est souvent utile. Si l'analyse et le dialogue montrent que les plaintes étaient entièrement ou partiellement justifiées, l'admission rapide (publique) des erreurs et leur correction sont des étapes importantes pour rétablir la crédibilité des statistiques publiques. Il peut également être nécessaire, dans certains cas, d'expliquer comment les erreurs se sont produites.

---

<sup>10</sup> Vgl. auch Louise Corselli-nordblad, Britta Glauckler, Eurostat, New tools to improve statistical literacy – developments and projects – an ESS priority and reality, Paper prepared for the 16<sup>th</sup> Conference of IAOS 19-21 September 2018

---

## 9. Mot de la fin

La question de la crédibilité est complexe et comporte divers aspects. Le présent document a mis en lumière et expliqué les éléments qui sont essentiels pour établir, maintenir ou rétablir la crédibilité des statistiques publiques. Le Conseil d'éthique recommande que les organismes de statistique publique réfléchissent régulièrement aux considérations qui y sont formulées et mettent en œuvre les principes qui y sont énoncés.

Au nom du Conseil d'éthique :

Le Président

Gianantonio Paravicini Bagliani

**Neuchâtel, 5 novembre 2019**