

RAPPORT D'ACTIVITE DU CONSEIL D'ETHIQUE (CE) 2008

Le Conseil d'éthique s'appuie dans ses activités sur la Charte de la statistique publique de la Suisse et sur son règlement. Il prend ses décisions indépendamment de toute influence politique et en pleine connaissance de cause.

La première période administrative du Conseil d'éthique a pris fin lors des Journées statistiques 2007 à Lucerne. Les nouvelles conditions-cadre du CE ont été fixées après de longues négociations entre l'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT), les deux institutions responsables du CE. Au début de la deuxième période administrative, les lignes directrices nécessaires pour assurer l'avenir de la CE a pu être mises en œuvre.

A l'occasion de l'assemblée générale de la SSS-O 2007, les membres du Conseil d'éthique ont été élus pour la période 2008-2011.

Composition du Conseil d'éthique 2008

Président	Peter Tschopp, professeur honoraire à l'Université de Genève et ancien Conseiller national
Experts	Regula Stämpfli, Science et politique
	Christoph Menzel, FEDESTAT
Secrétaire	Felix Bosshard, Office statistique du canton de Zurich
Cantons	Simone Nuber, Office statistique de la Ville de Zurich
	Hervé Montfort, Office cantonal de la statistique Genève (OCSTAT)
Confédération	Philippe Eichenberger, Office fédéral de la statistique
	Markus Schwyn, Office fédéral de la statistique

Lignes directrices pour l'avenir du Conseil d'éthique

En vertu de la décision de l'assemblée générale, le secrétariat est assuré pour un office statistique régional durant les deux premières années de la nouvelle période administrative. Il a été confié à Felix Bosshard, de l'Office statistique du canton de Zurich. L'Office fédéral de la statistique continue à mettre son infrastructure technique à la disposition du CE, en assurant notamment l'exploitation du site Internet et les traductions.

Le Conseil d'éthique dispose d'un budget de 20'000 francs au maximum, couvert à parts égales par l'OFS et la CORSTAT. Ces deux institutions prendraient aussi en charge de manière paritaire des

dépenses extraordinaires qui seraient occasionnées par des projets imprévus, à condition qu'elles donnent leur accord au préalable. Les conditions-cadre du CE sont ainsi clairement définies au début de cette deuxième période administrative.

Trois séances ordinaires ont eu lieu depuis l'entrée en fonction du CE dans sa nouvelle composition.

Peer Review 2007 de la statistique fédérale et réserve concernant l'article 10 de la Charte

La statistique fédérale a été soumise en 2007 à une des Peer Review prévues par l'UE. Le Conseil d'éthique s'étonne de ne pas avoir été consulté dans le cadre de la Peer Review, alors qu'il l'avait expressément souhaité. Lors du prochain exercice, il traitera de manière approfondie des résultats de cette Peer Review.

L'OFS a apporté une réserve lors de la signature de la Charte. Le Conseil d'éthique ne peut comprendre la réserve de l'OFS concernant l'article 10. Il regrette cette dernière, notamment aussi parce que l'Office fédéral de la statistique fait partie des promoteurs de la Charte et qu'il a été l'un des premiers à la signer. Le Conseil d'éthique va continuer d'évaluer l'effet de cette réserve ainsi que la relation de la Charte avec le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

Enquête concernant l'activité du Conseil d'éthique

La Charte de la statistique publique de la Suisse vise une utilisation transparente, fondée et loyale des données publiques. Ces dernières années, le Conseil d'éthique de la statistique publique de la Suisse a constaté à plusieurs reprises que des données statistiques ont été utilisées de manière abusive, en particulier à des fins politiques.

Pour marquer ses cinq ans d'existence, le CE a décidé de lancer une enquête sur l'effet préventif de la Charte de la statistique publique dans la perspective des Journées statistiques 2008 qui auront lieu à Davos en septembre. Cette enquête est destinée à évaluer l'efficacité de la Charte. Le nombre modeste de demandes et de plaintes qui parviennent au Conseil d'éthique amène ce dernier à se demander si la Charte a un effet préventif. Il y a des indices qu'il en soit effectivement ainsi. Par le biais de cette enquête menée auprès des offices de la statistique publique, le CE espère recueillir des réponses à ce sujet.

Examen de cas pour savoir si la Charte a été respectée

L'année dernière, le Conseil d'éthique a notamment examiné deux cas, l'un concernant la statistique des salaires et l'autre une étude du Credit Suisse(CS) mandatée par le Seco

Statistique des salaires

Le Conseil d'éthique a traité diverses questions relatives à la statistique des salaires et a invité Monsieur Froidevaux (chef de la section LOHN à l'OFS) à une présentation. Au terme de cette dernière, le Conseil d'éthique est ensuite arrivé aux conclusions suivantes:

- Contrairement à différentes statistiques de la branche économique, la statistique des salaires satisfait aux exigences posées sur les plans de la qualité et de la transparence.
- L'enquête sur la structure des salaires présente des lacunes (ESS). Même si l'ESS est réalisée tous les deux ans, ce qui va au-delà des exigences de l'UE (tous les 4 ans), cette périodicité n'est apparemment pas suffisante pour les Suisses. Par ailleurs, l'ESS ne considère pas les revenus des indépendants ni les revenus dans le secteur primaire. Ces lacunes peuvent être comblées en partie par l'Enquête suisse sur la population active (ESPA). Il est difficile de comparer les salaires des paysans avec d'autres salaires. En outre, les bonis, qui représentent une composante du salaire essentielle dans le domaine financier en particulier, ne sont pas saisis de manière exhaustive.

Etude du CS consacrée aux « zones économiques de redéploiement », réalisée sur mandat du Seco

Le Conseil d'éthique a mis sur pied une audition avec deux représentants du CS concernant l'étude « Zones économiques de redéploiement » réalisée sur mandat du Seco. Cette audition a été organisée suite à une demande adressée à ce propos par un service public. Même si ce service n'a pas adressé la note explicative prévue par le Conseil d'éthique, ce dernier s'est penché sur ce cas.

L'audition a abouti aux résultats suivants:

- L'étude utilise un indicateur pour la valeur ajoutée brute régionale. Il manque des données régionales pour établir cet indicateur, raison pour laquelle on a recours à des grandeurs d'appoint comme la structure des branches. L'indicateur utilisé met en lumière une lacune sensible de la statistique publique. L'OFS ne calcule pas de valeur ajoutée régionale, car il estime que la base de données nécessaire n'est pas suffisante. En raison d'une forte demande et de leur « importance », de tels indicateurs sont établis par des entreprises privées et commercialisés comme produit.
- Faute de solutions de remplacement, la statistique publique utilise ici des indicateurs privés qui sont souvent peu transparents. La transparence de ces calculs fait souvent défaut ou elle est mise en avant comme USP (unique selling proposition) par les entreprises qui les établissent.

L'audition menée avec les représentants du CS a permis au CE de prendre conscience des limites de la statistique quant aux données relatives à la valeur ajoutée régionale. Les exigences posées aux données primaires sur le plan de la qualité sont élevées et ne peuvent pas toujours être satisfaites. C'est pourquoi l'OFS ne calcule pas de telles valeurs. Pour ces indicateurs justement, il est très important d'assurer une bonne transparence dans le calcul et un contrôle minutieux de la qualité. Les enquêtes d'institutions publiques sont de plus en plus souvent confiées à des entreprises privées. Cette délégation dans la réalisation des enquêtes ne représente pas un problème aussi longtemps que la transparence et la vérifiabilité sont garanties. Mais il convient de relever que le savoir-faire est ainsi forgé à l'extérieur de l'administration, ce qui ne va pas sans poser de problèmes à terme.

Le Conseil d'éthique émet les remarques suivantes:

- La collaboration entre le CS et le Seco reste opaque pour le lecteur de l'étude publiée. Les critères posés par le Seco pour cette étude notamment ne sont pas connus. Les résultats de cette dernière ne peuvent malheureusement pas être vérifiés dans tous les domaines.
- Le Conseil d'éthique relève qu'il convient de faire preuve d'une grande circonspection dans l'utilisation de données non officielles. Cela vaut en particulier pour des études qui sont utilisées comme aide à la prise de décisions politiques.
- La vérifiabilité est importante dans les mandats publics. Dans le cas présent, le Seco aurait dû commander un rapport méthodologique en sus du rapport d'étude. Pour le mandant, il ne devrait pas y avoir de données et de méthodes confidentielles. Le Conseil d'éthique comprend que de telles informations ne soient pas publiées, mais celles-ci devraient être au moins portées à la connaissance du mandant par le biais d'un rapport méthodologique.

Contributions de membres du Conseil d'éthique

L'entrée dans une nouvelle période administrative a incité le CE à enrichir le rapport d'activité annuel de quelques réflexions allant au-delà des affaires courantes. En annexe au présent rapport d'activité, vous trouverez des contributions de Madame Regula Stämpfli et de Monsieur Christoph Menzel, experts du Conseil d'éthique. Dans sa contribution « La politique des chiffres: réflexions générales sur le travail du Conseil d'éthique », Regula Stämpfli s'intéresse au pouvoir des chiffres. Avec l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral sur la statistique conclu entre la Suisse et l'UE, le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne est désormais aussi valable pour la Suisse. Dans sa contribution « Peer Review 2007 de la statistique fédérale », Christoph Menzel évoque les résultats de cette Peer Review. Le CE traitera de ces derniers au cours de l'exercice à venir.

Felix Bosshard

08.08.2008

Anhänge

Die Politik der Zahlen: Allgemeine Überlegungen zur Arbeit des Ethikrats

von Regula Stämpfli, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin/Dozentin/Autorin

„Mit Zahlen lässt sich trefflich streiten, mit Zahlen ein System bereiten“ liess schon Goethe im „Faust“ verlauten. Die numerisch starke Gegenwart übertrifft die Literatur jedoch in grossem Masse. Gerade die Schweizer sind ein Volk von Zahlenspezialisten, Listen-Lesern und Komparatisten, neudeutsch „Fans von Rankings“. Aus dem Sport stammend überfluten die Ranglisten nun auch die Politik. Es gibt Städte-Regionen- und Subventionsrankings, die nicht in geringem Masse über Ansehen, Macht und Geld bestimmen. Deshalb ist es nicht unwichtig, zu jedem Ranking eine klare, transparente, nachvollziehbare Datenbasis zu haben. Dies ist jedoch nicht immer der Fall.

Solange die Rankings als Medienspektakel die Zeitungsspalten, Radio- und Fernsehminuten füllen, ist dies eigentlich kein Problem – obwohl punkto Meinungsumfragen im Vorfeld der Abstimmungen und Wahlen durchaus Fragen angebracht wären, doch dies soll uns hier nicht kümmern. Sobald die nicht nachvollziehbaren, methodisch undurchsichtigen und punkto Datenerhebung zufällig zusammengesetzten Rankings jedoch Politik werden, lohnt es sich hinzuschauen. Das ist mitunter die Aufgabe des Ethikrats für öffentliche Statistik.

Anhand mehrerer Beispiele stellte der Ethikrat fest, dass in der Schweiz ein Grossteil der Datenerhebungen, die Politikgrundlage darstellen, immer noch vorwiegend in der Hand privater Interessenorganisationen oder in den Händen von den Daten selber betroffenen Institutionen liegen. Die Santésuisse erhebt Daten, die für die Krankenkassenansätze bestimmend sind, der Bauernverband erhebt Daten, welche über die Subventionen im Agrarbereich entscheiden, der Schweizerische Nationalfonds erhebt Daten, die die künftige Forschungspolitik finanzieren und bestimmen, die Gewerkschaften liefern Daten über die künftige Arbeitslohnpolitik und und und.

Diese Verknüpfung zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Interessen hat in der Schweiz lange Tradition, ist sinnvoll, weil viele Politiken so auch gesellschaftlich gestützt sind, ist aber dann in Frage zu stellen, wenn zwischen Interessenpolitik, Datenlage und Subventionspraxis eigentlich nicht mehr unterschieden werden kann.

Damit die Erhebung dieser Daten, deren Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Qualität gesichert werden kann, braucht es den Ethikrat für öffentliche Statistik. Denn schon im 19. Jahrhundert stellten unsere liberalen Verfassungsväter fest, dass es zwischen Eigen- und Allgemeininteresse so zu unterscheiden galt, dass öffentliche Institutionen bestehen müssen, um Normen, Recht und Übersicht zu garantieren.

Dieser feine Unterschied scheint jedoch in der politischen Gegenwart manchmal etwas verloren gegangen zu sein. Da reagieren sämtliche private und öffentliche Institutionen pikiert, wenn der Ethikrat es wagt, bei gewissen Statistiken, Beständen, Listen, ja, eben Rankings genauer nachzufragen, woher die Daten stammen, wie sie erhoben wurden, welche Fehlerquoten ausgewiesen werden und wie es um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit steht. Denn genau letztere sind gerade bei dieser manchmal seltsam anmutenden Aufteilung privat-öffentlich, die in der Schweiz gleichzeitig für eine gewisse Verankerung zwischen Verwaltung und Bevölkerung sorgt, aber gleichzeitig auch den Beigeschmack von Filz nie wirklich los wird, von entscheidendem öffentlichen, politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesse.

Zahlen und Statistiken per se sind neutral, gleich-gütig. Ihr Wert ergibt sich nur durch Interpretation, durch den politischen Diskurs und die politische Legitimation. Nur eindimensional denkende Positivisten meinen, mit Zahlen jeden Bereich der Welt erklären zu können. Alle anderen denkenden Menschen wissen, dass nicht Zahlen, sondern die Menschen die Politik bestimmen. Also ergeben sich für den Ethikrat mehr und mehr neue Aufgaben. Denn nicht nur die Frage der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gültigkeit der präsentierten Statistiken, die oft aus privater Hand entstammen, muss überprüft werden, sondern auch die Frage, ob tatsächlich die erhobenen Daten genügend Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Legitimation für weitgreifende Politiken bieten.

Der Ethikrat für öffentliche Statistik heisst eben nicht zuletzt deshalb Ethikrat und nicht Numerologenrat. Entscheidend bleibt, ob Daten wirklich in einem Umfeld der Redlichkeit, der Objektivität und der Basis erhoben werden. Transparenz ist nicht nur das Zauberwort der Good Governance, sondern auch des Ethikrats.

Zu einer Demokratie gehört, das System, das hinter den Zahlen steckt, transparent, öffentlich und nachvollziehbar für die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen zu machen. Dazu gehört auch, private und allgemeine Interessen zu unterscheiden. Wer sich dagegen wehrt, versucht wohl nur eines: Bisher erworbene Zahlen-Macht-Position eifersüchtig zu behalten und ohne Legitimation weiterzuwursteln.

Vielleicht sollte dieser Blick für Zusammenhänge statt der gebannte Blick auf schöne Tabellen wieder einmal eingeübt werden und auch von der Politik her öfters gefragt werden.

Peer Review 2007 der Bundesstatistik

von Christoph Menzel

Der Ethikrat kann bezüglich der Anwendung der Grundprinzipien der Charta Feststellungen und Empfehlungen formulieren sowie Informationen verbreiten. Der Ethikrat ist unabhängig und überwacht die Einhaltung der Grundprinzipien, die Anwendung der Prinzipien und unterstützt deren Umsetzung.

Die Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodex 2007 durch die EU

Vorgeschichte: Am 31. Oktober 2007 nahm der Bundesrat Kenntnis vom europäischen Verhaltenskodex, der Eurostat und die nationalen statistischen Ämter und damit auch die Schweiz verpflichtet, die ethischen Grundsätze des europäischen Kodex zu befolgen.

Die Einhaltung des Kodex wird überprüft. Im Anschluss an eine Selbstbeurteilung fand in den Vorjahren eine Beurteilung der nationalen statistischen Ämter in Form von Peer Reviews statt. Vom 21. – 23. November 07 führten zwei Vertreter/innen nationaler statistischer Stellen (Norwegen, Italien) zusammen mit einem Vertreter von Eurostat eine solche Review in der Schweiz durch. Die Prüfung beschränkte sich auf das Bundesamt für Statistik und seine Rolle als Koordinator. Geprüft wurde die Einhaltung von 7 von den insgesamt 15 Grundsätzen des europäischen Kodex, nämlich:

1. Fachliche Unabhängigkeit; 2. Mandat zur Datenbeschaffung; 3. Ressourcen zur Erfüllung des Auftrages; 4. Verpflichtung zur Qualität; 5. Statistische Geheimhaltung; 6. Unparteilichkeit und Objektivität; 7. Zugänglichkeit und Klarheit.

Ergebnisse: Im Folgenden werden die für den Ethikrat wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst.

Die Prüfung erfolgte aufgrund von schriftlichen Unterlagen, die den Reviewern im Voraus zur Verfügung standen und Interviews. Befragt wurden neben dem BFS und dem GS des EDI, der Präsident der Kommission für Bundesstatistik (Prof. H. W. Brachinger), Benutzer aus der Wissenschaft, Korstat (G.-A. Paravicini), die SNB, die Oberzolldirektion, das Seco, die KOF und die Medien. Hingegen wurde der Ethikrat nicht begrüsst.

Der Ethikrat hat das Ergebnis der Peer Review zur Kenntnis genommen. Drei Gebiete gaben den Prüfenden Anlass zu insgesamt 7 Empfehlungen. Es sind dies Koordinationsprobleme, unpräzise rechtliche Grundlagen und Qualitätsmängel. Für den Ethikrat unerwartet stellten die Prüfer ins Gewicht fallende Mängel im Qualitätsmanagement des BFS fest. Sie empfehlen dem BFS deshalb, ein umfassendes Qualitätsmanagement sowie klare Prozesse zur Qualitätskontrolle und Dokumentation in allen Statistikbereichen einzuführen (Peer Review, S. 25). Nach dem Urteil des Prüferenteams befindet sich das BFS in einem sehr frühen Stadium des Qualitätsmanagements und der regelmässigen Qualitätskontrollen in allen Produktionsprozessen. Das BFS plant, ein umfassendes Qualitätsmanagement bis 2010 einzuführen (S. 10). Das Review-Team anerkennt, dass das BFS über eine klare Strategie verfügt, um die Mängel zu beheben (S. 3).

Mit Genugtuung nimmt der Ethikrat zur Kenntnis, dass die Prüfer die Charta als einen Meilenstein für das schweizerische Statistiksystem beurteilen und dass eine weitere Verbreitung der Charta und deren Anwendung („...further extension and implementation...“) wichtig sei, um die Qualität der öffentlichen Statistik zu verbessern. Das Team stellt fest, dass nicht alle Statistikproduzenten, die auch am Mehrjahresprogramm der Bundesstatistik teilnehmen, die Charta unterschrieben haben.

Das Prüferenteam bemängelt ebenfalls die verhältnismässig schwache gesetzliche Grundlage zur Koordination der Statistiktätigkeit. Als Folge des Beitritts zum europäischen statistischen System könnte sich ein zusätzlicher Ressourcenbedarf ergeben und es wird empfohlen, insbesondere innerhalb der amtsinternen Wirtschaftsstatistik Aufgaben und Verantwortung neu zu verteilen sowie die Koordination zu verbessern (S. 24).

Zusätzlich empfiehlt die EU, eine transparentere und klarere Politik bezüglich der vorzeitigen Veröffentlichung von Statistiken anzustreben.

In den Bereich der Zugänglichkeit von Statistiken fällt die Empfehlung, analytische Beiträge zur verwendeten Methodologie zu verfassen. Dies würde den Benutzern den Zugang erleichtern und den Nutzen der einzelnen Statistik für verschiedene Zwecke erhöhen (S. 19).

Die Peer Review findet sich auf dem Portal des BFS/Institutionen/öffentliche Statistik/Ethische Prinzipien.